

Intentions municipales en matière de politique régionale.

Réponse aux motions de

**M. Fabrice Ghelfi « Pour la présentation, avant la fin de la législature, d'un rapport-préavis exposant la vision municipale des enjeux de la politique régionale »
et de**

M. Axel Marion « Pour une politique d'agglomération mieux gouvernée et mieux coordonnée ».

Rapport-Préavis No 2014/72

Lausanne, le 23 octobre 2014

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

1. Objet du préavis

Par le présent préavis, la Municipalité présente sa vision de la politique régionale tel que demandé dans la conclusion 2 du rapport sur l'exercice 2008 de la Commission permanente de politique régionale¹. En préambule, elle décrit les enjeux des collaborations intercommunales et de la gouvernance d'agglomération. Puis un état des lieux des collaborations actuelles est dressé. Sur cette base, la Municipalité présente ses intentions articulées en trois échelles d'intervention principales, déclinées ensuite en objectifs et actions.

Un des enjeux centraux de la politique régionale est lié à l'agglomération Lausanne-Morges. La Municipalité en traitant de ce sujet répond également aux motions de M. Fabrice Ghelfi « Pour la présentation, avant la fin de la législature, d'un rapport-préavis exposant la vision municipale des enjeux de la politique régionale »² et de M. Axel Marion « Pour une politique d'agglomération mieux gouvernée et mieux coordonnée »³.

¹ BCC 2008-2009, No 17/II, p. 826.

² BCC 2008-2009, No 17/II, p. 826.

³ BCC 2010-2011, No 10/II, p. 199.

2. Table des matières

1.	Objet du préavis	1
2.	Table des matières	2
3.	Préambule	5
3.1	Portée du préavis	5
3.2	Notions préalables	5
3.2.1	Collaboration intercommunale, étapes d'intégration	5
3.2.2	Gouvernance	6
3.3	Limites d'une politique régionale présentée par une seule commune	7
4.	Etat des lieux	7
4.1	Exécution commune de tâches	7
4.1.1	Collaborations techniques	7
4.1.2	Projets intercommunaux hors réseaux techniques, quelques exemples	8
4.1.3	Collaborations avec le Canton et institutions cantonales, délégations de compétences et contrats de prestations	9
4.2	Collaborations transectorielles non contraignantes	10
4.2.1	Lausanne Région	10
4.2.2	Le projet d'agglomération Lausanne-Morges	11
4.2.3	Les Schémas directeurs	13
4.3	Collaboration transectorielle contraignante, exemples vaudois	14
4.3.1	Service des affaires intercommunales de la Riviera	14
4.3.2	Région Nyon – Conseil régional du district de Nyon	15
4.4	Financement régional, quelques exemples incluant Lausanne	16
4.4.1	Fonds intercommunal de soutien aux institutions culturelles de la région lausannoise	16
4.4.2	Dispositif Lausanne Région	16
4.4.3	Centre intercommunal de glace de Malley	17
4.4.4	Beaulieu	17
4.5	Problématiques d'importance régionale ou cantonale, portées essentiellement par Lausanne	17
4.5.1	Hébergement d'urgence	18
4.5.2	Culture	18
4.5.3	Logement	19
4.6	Collaborations stratégiques à large échelle	19
4.6.1	Union des communes vaudoises	20
4.6.2	Coordination des villes romandes	20
4.6.3	Union des villes suisses	20
4.6.4	Métropole lémanique	20
5.	Bilan	21
5.1	Exécution commune des tâches : un modèle à élargir à d'autres thèmes	21
5.2	Collaborations transectorielles non contraignantes : des actions partenariales portées par un projet commun, mais fragiles et perfectibles	21
5.3	Collaborations transectorielles contraignantes : des exemples difficiles à transposer	23
5.4	Financement régional : un financement « à la carte » source d'inéquité	23
5.5	Problématiques d'importance régionale : des charges importantes à assumer par les villes centre	24
5.6	Grande échelle : des réseaux à entretenir	24

5.7	La Métropole lémanique reste virtuelle	25
6.	Intentions de la Municipalité	25
7.	Lausanne, cœur de l'agglomération Lausanne-Morges	26
7.1	Jouer un rôle incitatif dans le Projet d'agglomération Lausanne-Morges.....	26
7.1.1	Partager les expériences.....	27
7.1.2	Jouer un rôle de moteur et initier des processus	27
7.1.3	Faire profiter l'agglomération de l'influence politique de la ville-centre.....	27
7.1.4	Mener une communication locale cohérente avec les objectifs généraux du projet.....	28
7.1.5	Réfléchir à l'évolution de la gouvernance d'agglomération.....	28
7.2	S'inscrire pleinement dans les structures du projet d'agglomération.....	29
7.2.1	Participation au PALM : participer activement au projet en intégrant la structure en place	29
7.2.2	Participation aux autres Schémas directeurs : reconnaître et utiliser ces structures intermédiaires.....	29
7.2.3	Constituer un nouveau Schéma directeur pour Lausanne et Epalinges	30
7.3	Optimiser la gouvernance interne à l'Administration lausannoise pour les objets liés au PALM et aux Schémas directeurs.....	32
7.3.1	Mettre en place une plateforme pérenne de coordination interservices.....	32
7.3.2	Utiliser un logiciel unique pour la planification financière des mesures PALM.....	32
7.4	Impliquer davantage le corps législatif	33
7.4.1	Informier régulièrement les législatifs sur l'évolution des projets.....	33
7.4.2	Valoriser le rôle de la Commission permanente de politique régionale	33
7.4.3	Inciter au dialogue et au partage d'expériences entre législatifs.....	33
7.4.4	Initier des préavis intercommunaux.....	34
7.5	Influer sur le devenir et la pérennisation de la politique fédérale des agglomérations.....	34
7.5.1	Faire du lobbying politique auprès de la Confédération	34
7.5.2	Faire preuve d'exemplarité dans le soutien aux objets fédéraux liés ou contribuant aux projets d'agglomération	34
7.5.3	Intervenir dans les réflexions techniques sur le futur des projets d'agglomération.....	35
8.	Lausanne, ville-centre et capitale.....	35
8.1	Jouer un rôle proactif dans une approche régionale des besoins.....	35
8.1.1	Mettre le savoir faire lausannois à disposition des communes voisines.....	35
8.1.2	Renforcer et proposer des partenariats intercommunaux.....	36
8.1.3	Organiser des rencontres régulières.....	36
8.1.4	Identifier les projets à potentiel intercommunal	36
8.1.5	Utiliser la place de Lausanne dans Lausanne Région	36
8.2	Consolider les mécanismes de financement régional.....	36
8.2.1	Un prochain défi : le financement des équipements sportifs de Malley	37
8.3	Faire reconnaître le rôle et les besoins inhérents à la position de ville-centre	38
8.3.1	Mettre en place un monitoring des « sources de financement » dans les directions	39
8.3.2	Mettre en place des politiques et dispositifs liés à la position de ville-centre	39
8.3.3	Modifier la répartition des charges entre Canton et communes.....	39
8.3.4	Appuyer les efforts visant à une meilleure répartition des charges Canton – communes, notamment les charges de villes-centre	40
9.	Lausanne, quatrième ville de Suisse et pôle de la Métropole lémanique.....	41
9.1	Renforcer le rôle de Lausanne, en tant que quatrième ville de Suisse	41
9.1.1	Jouer un rôle proactif dans la promotion des projets d'importance nationale, en partenariat avec le Canton.....	41

9.1.2	Valoriser une participation active dans les organismes d'importance nationale traitant des problématiques urbaines.....	41
9.2	Affirmer la position de Lausanne comme pôle de la Métropole lémanique	41
9.2.1	Mettre en place une gouvernance de projet adaptée à la réalité géographique.....	41
9.2.2	Intégrer une communication plus large	42
10.	Réponses aux motions de M. Fabrice Ghelfi et M. Axel Marion	43
10.1	Réponse à la motion de M. Fabrice Ghelfi « Pour la présentation, avant la fin de la législature, d'un rapport-préavis exposant la vision municipale des enjeux de la politique régionale ».....	43
10.1.1.	Rappel des éléments de la motion	43
10.1.2.	Réponse de la Municipalité.....	43
10.2.	Réponse à la motion de M. Axel Marion « Pour une politique d'agglomération mieux gouvernée et mieux coordonnée ».....	43
10.2.1.	Rappel des éléments de la motion	43
10.2.2.	Réponse de la Municipalité.....	44
11.	Aspects financiers	44
12.	Conclusions.....	45

3. Préambule

3.1 Portée du préavis

La définition du champ d'action de ce préavis s'inspire de la réflexion menée par la Ville de Zurich dans le cadre du projet européen Urbact « CityRegion.Net »⁴. Ainsi, une politique régionale peut s'inscrire dans trois cercles interdépendants :

- promotion : amélioration de la position internationale ;
- lobbying : amélioration de la position nationale ;
- développement : amélioration de la coopération.

Les réflexions et propositions de la Municipalité s'inscrivent dans ces trois dimensions qui sont étroitement liées.

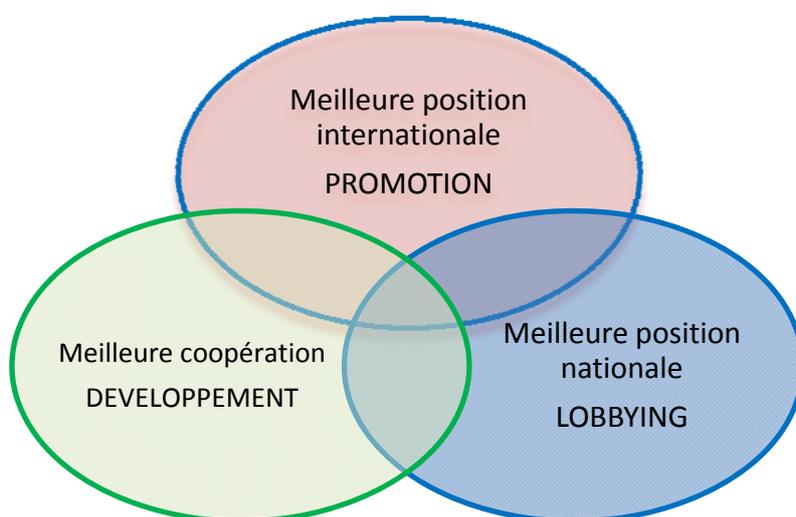


Schéma 1 : portée de la politique régionale, d'après « CityRegion.Net », Urbact, Ville de Zurich

3.2 Notions préalables

Après avoir délimité le champ d'intervention du préavis, il est important de préciser quelques notions clés pour une réflexion à l'échelle intercommunale.

3.2.1 Collaboration intercommunale, étapes d'intégration

Les communes collaborent entre elles dans toutes sortes de domaines sous différentes formes juridiques. Mais quel que soit le domaine ou la forme juridique, on peut considérer que la collaboration intercommunale se présente selon un continuum de renforcement de l'intégration.

La première étape, la plus « simple » et la plus répandue, consiste en **l'exécution commune de tâches**, comme l'épuration des eaux, les réseaux de distribution ou la gestion des déchets.

La collaboration horizontale transsectorielle facultative vient comme une deuxième étape dans la direction de l'intégration. Les plates-formes de collaboration transsectorielle non contraignantes, par exemple les associations régionales dans lesquelles tous les thèmes peuvent être discutés, ont une

⁴ www.stadt-zuerich.ch/cityregionnet.

fonction de mise en confiance qu'il ne faut pas sous-estimer. Ces plates-formes constituent une première étape importante vers la création de structures de collaboration contraignantes. Cette étape permet de pratiquer une culture de collaboration et de l'améliorer.

La collaboration transsectorielle contraignante constitue l'étape suivante. Elle peut prendre la forme d'une association de communes multifonctionnelle ou d'une agglomération.

La fusion de communes peut être considérée comme la dernière étape du processus d'intégration dans le cadre des agglomérations. Pour la région lausannoise, il s'agit d'une vision à long terme qui ne sera pas traitée dans ce préavis.

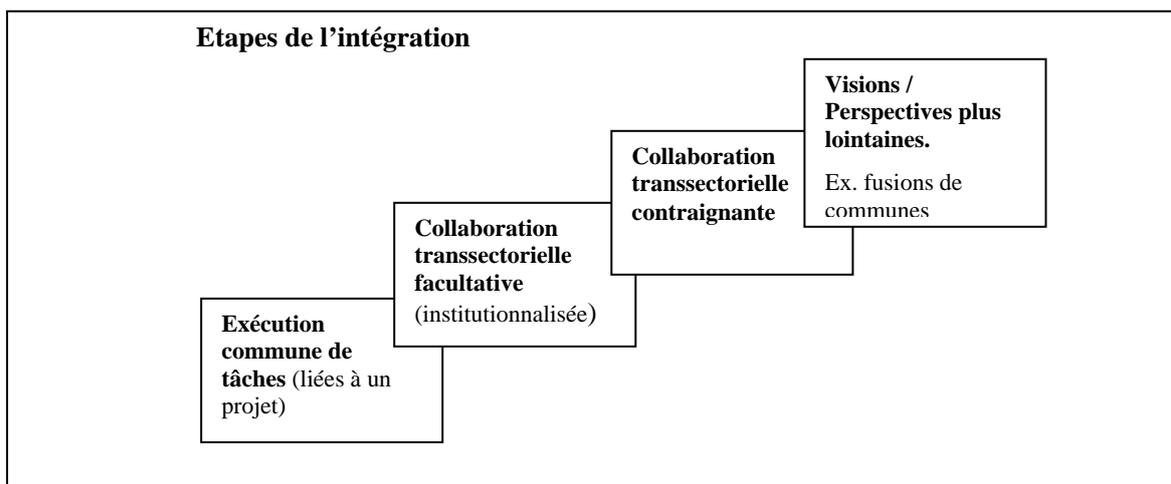


Schéma 2 : étapes de l'intégration⁵

3.2.2 Gouvernance

Le terme de gouvernance est utilisé pour désigner toutes sortes de notions parfois contradictoires. Il convient ici de préciser ce que recouvre la notion de gouvernance dans le cadre du présent préavis.

Elle s'appuie sur les travaux de D. Kübler⁶ et J.-P. Leresche⁷ qui utilisent la notion de gouvernance métropolitaine pour désigner la multitude de mécanismes de coopération et de coordination que l'on peut observer aujourd'hui dans les agglomérations.

En effet, le système de décision local fonctionne de manière de plus en plus réticulaire, ouverte et pragmatique. En plus des acteurs institutionnels, de nouveaux acteurs issus des secteurs économiques et sociaux participent aux processus décisionnels. Ce nouveau partenariat témoigne d'une tendance à « l'adhocratie », où la gestion de chaque problème passe par la mise en place d'un système d'acteurs et de décisions spécifiques. Les collectivités créent de nouveaux espaces de décision, selon des modalités d'action plus souples et calibrées sur les problèmes à résoudre.

Ces dispositifs de coordination sectorielle flexible et à géométrie variable, regroupés sous la notion de gouvernance métropolitaine, s'opposent à celle de gouvernement métropolitain qui suppose précisément l'existence d'institutions politiques à l'échelle de l'agglomération.

⁵ CONFERENCE TRIPARTITE SUR LES AGGLOMERATIONS, *Collaboration horizontale et verticale dans les agglomérations*, Berne, 2004

⁶ KÜBLER Daniel, LERESCHE Jean-Philippe, « Enjeux d'agglomération en Suisse : démocratie, gouvernance et développement durable » in *Aménagement du territoire et développement durable*, Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne, 2003

⁷ LERESCHE Jean-Philippe, (sous la direction de), *Gouvernance locale, coopération et légitimité, le cas suisse dans une perspective comparée*, Collection « Pouvoir local », Editions Pedone, Paris, 2001

3.3 *Limites d'une politique régionale présentée par une seule commune*

Les processus régionaux présentent des caractéristiques propres qui rendent difficile l'action et la mise en place de projet par une commune seule. En effet, par définition, la politique régionale dépasse les frontières communales. Une Municipalité et un Conseil communal ne peuvent s'engager pour les communes voisines et encore moins pour le Canton. De même, les démarches de portée internationale, à l'échelle métropolitaine sont hors de portée d'une commune seule.

Cette complexité a des conséquences en premier sur la temporalité : chaque démarche prend du temps, et les projets ambitieux encore plus. En sortant du périmètre où la commune est autonome, il faut apprendre à négocier, convaincre pour pouvoir avancer, puisque, pour l'heure, en dehors de contraintes imposées par le canton, c'est le seul moyen d'agir à disposition des communes lorsqu'elles traitent de problématiques qui sortent de leurs frontières.

De plus, dans la situation lausannoise, le déséquilibre entre la ville centre dotée de ressources humaines, techniques et financières et les collectivités voisines peut avoir un effet de « repoussoir » sur les partenaires potentiels, qui peuvent craindre de perdre le contrôle du processus.

Certains cantons ont établi des bases légales contraignantes, qui « forcent » les communes à collaborer. Ce n'est pas le cas du canton de Vaud. Toutefois, certaines régions du canton sont organisées à l'échelon régional et traitent à cette échelle d'objets de compétence communale.

En raison des points évoqués ci-dessus, la Municipalité, dans le présent préavis, ne présente des objets que lorsqu'elle peut être seule à l'initiative du projet. Elle ne renonce pas pour autant à réfléchir à des processus régionaux, mais ils sont présentés sous forme de proposition et feront l'objet, s'ils suscitent de l'intérêt auprès des partenaires, de réalisations concrètes à plus longue échéance.

4. Etat des lieux

Avant de construire une vision pour une politique régionale, un bilan de l'existant s'impose. En partant du recensement réalisé dans le rapport-préavis 2001/259 « Associations, ententes ou conventions intercommunales, où en sommes-nous ? – Réponse à la motion de Mme Nicole Grin et consorts », les services de l'Administration communale ont été sollicités pour décrire les collaborations existantes et leur fonctionnement. L'objectif de la démarche est de dresser un panorama des collaborations formelles et informelles des services de l'Administration avec d'autres partenaires publics. Plutôt que d'éditer un catalogue, le texte qui suit fait la synthèse des informations recueillies en indiquant le mode de fonctionnement, les contraintes et les enjeux des différents types de collaborations recensés et tentent de les intégrer dans le continuum des étapes d'intégration présenté plus haut. Le chapitre est complété par la présentation des problématiques du financement à l'échelle régionale et les charges de villes centre. Enfin, des collaborations à plus large échelle sont examinées.

4.1 *Exécution commune de tâches*

4.1.1 *Collaborations techniques*

Les services techniques et commerciaux sont en relation avec les communes voisines dans le cadre de leurs tâches de distribution et de prestations de service.

Les formes sont variées, avec, dans le cadre des **Services industriels et d'eauservice**, une distribution jusqu'au client (électricité 7 communes, gaz 39 communes, eau 19 communes). Dans d'autres cas, les SiL et eauservice livrent aux communes partenaires qui se chargent de la distribution aux clients (électricité 6 communes, gaz 4 communes, eau 48 communes ou associations de communes).

Dans le domaine de l'**assainissement**, la STEP est une association regroupant 16 communes, dont la Ville de Lausanne est déléguée « exploitante ». Le traitement des déchets a été externalisé à TRIDEL

SA dont les actionnaires sont les communes propriétaires (187 communes). Certaines des douze communes du périmètre de gestion des déchets de la région lausannoise ont confié la récolte des ordures au service d'assainissement de la Ville de Lausanne.

Enfin, le **télé-réseau** s'étend sur quatorze communes.

Par analogie avec une convention passée avec la Commune de Lutry, les communes de Pully, Paudex, Belmont et Lausanne ont décidé en mars 2014 de renforcer les collaborations entre leurs services techniques. Ces communes ont signé une convention de partenariat élargie qui leur permettra d'harmoniser et de développer les collaborations existantes. Les buts de ce partenariat sont multiples et vont au-delà d'une rationalisation des coûts : coordination de projets, partage de compétences, échanges de bonnes pratiques, mutualisation de matériel ou de main d'œuvre, harmonisation des procédures et règlements etc.

4.1.2 Projets intercommunaux hors réseaux techniques, quelques exemples

Le **passport vacances** offre aux jeunes de la cinquième à la onzième année d'école un grand nombre d'activités dans les domaines de la santé, de la culture, des loisirs ou des sports durant les vacances d'été. A Lausanne, le début de l'expérience date de 1980, avec une vingtaine d'activités à choix, et dix communes participantes. Aujourd'hui, ce sont plus de 300 activités qui sont proposées aux écoliers de toute la région lausannoise, avec la participation de 41 communes organisées en association. Depuis 2011, le passeport vacances s'est enrichi d'une nouvelle prestation, le PassePasse, qui propose aux 13-17 ans des activités liées aux découvertes métiers. La Ville de Lausanne est chargée de l'infrastructure administrative. Les salaires de la coordinatrice à 40% et des auxiliaires engagés pour la saisie des inscriptions et l'accompagnement des activités sont répartis entre les 40 communes membres au prorata du nombre de passeports vendus dans chacune d'entre elles.

Le massif forestier du Jorat représente la plus grande forêt d'un seul tenant sur le Plateau suisse. Il se trouve sur le territoire de 11 communes (Corcelles-le-Jorat, Cugy, Epalinges, Froideville, Lausanne, Le Mont-sur-Lausanne, Montpreveyres, Jorat-Menthue, Poliez-Pittet, Ropraz, Savigny) 8 autres communes (Bottens, Carrouge, Hermenches, Les Cullayes, Lutry, Mézières, Montilliez, Vucherens) et l'Etat de Vaud sont également propriétaires de parcelles forestières. Il accueille annuellement environ 1'500'000 visiteurs. Depuis 2008, à l'initiative du Musée cantonal de zoologie, les communes joratoises et le Service des parcs et domaines de la Ville de Lausanne ont proposé au public plusieurs expositions consacrées aux richesses de cet espace forestier. Dans la continuité de ces diverses présentations est née l'idée de créer une entité régionale fédérant des propriétaires publics et privés afin de mettre en valeur ce patrimoine forestier. L'association « **Jorat, une terre à vivre au quotidien** » a été créée en mai 2012. Ses objectifs sont d'assurer la mise en valeur du patrimoine forestier, de représenter et défendre les intérêts des communes territoriales du Jorat et des propriétaires privés et publics de forêts et terrains agricoles situés sur ce territoire. Il s'agit également de promouvoir et soutenir des projets de développement durable. Dans ce sens, la Municipalité a décidé de soutenir le dépôt de la candidature joratoise à la création d'un parc naturel périurbain (PNP) au sens de la législation fédérale. Au vu de l'évolution spectaculaire des villes et villages en deux siècles, et sans perdre de vue l'arrivée de 100'000 futurs habitants dans le canton ces 15 prochaines années, le parc sera une opportunité qui permettra de créer un équilibre pour une part importante de ces nouveaux résidents qui habiteront dans les communes ceinturant le Jorat. Le secrétariat de l'association est assuré par le Service des parcs et domaines.

Certains projets fonctionnent à la satisfaction des communes partenaires. Le succès du passeport vacances ne se dément pas. D'autres, tel le projet de parc naturel périurbain, sont portés par toute une région. Lausanne est partie prenante et met les compétences de son Administration à la disposition du projet.

4.1.3 Collaborations avec le Canton et institutions cantonales, délégations de compétences et contrats de prestations

Assurées à l'échelon communal, certaines tâches ont été cantonalisées et confiées à des groupements régionaux. Dans d'autres domaines, Lausanne a mis en place seule des prestations pour sa population, prestations qui ont ensuite été généralisées à l'ensemble du canton. Enfin, dans certains secteurs, Lausanne, de même que d'autres communes et groupes de communes, assuraient sur leur territoire des prestations garanties ailleurs par le Canton. Ces activités sont stabilisées pour certaines et en pleine mutations pour d'autres. La collaboration se joue principalement avec le Canton dans un rapport hiérarchique, la commune exécutant des prestations pour le compte de l'échelon supérieur.

Dans le cas du **Centre social régional (CSR) et de l'Office régional de placement (ORP)**, Lausanne a un statut particulier pour des raisons historiques : ces tâches étaient d'abord communales avant d'être reprises par le Canton. Le CSR et l'ORP de Lausanne sont intégrés à des services communaux alors qu'ailleurs dans le canton, ce sont des organismes régionaux gérés par le Canton. Cette particularité permet à la Commune de mettre en place des prestations spécifiquement lausannoises, qui peuvent être parfois reprises et généralisées à l'ensemble du canton. Il n'y a pas de relation horizontale dans ce fonctionnement, les rapports sont uniquement verticaux avec le département cantonal concerné.

Dans le domaine des **écoles**, Lausanne a un statut encore plus particulier : le territoire « scolaire » cantonal est organisé en établissements regroupant plusieurs communes et dépendants directement du Canton. Lausanne a plusieurs établissements sur son territoire avec un service communal qui chapeaute les établissements lausannois. De plus, le personnel administratif des écoles, les infirmières et psychologues scolaires sont des employés communaux alors qu'ailleurs il s'agit de personnel cantonal. En raison de la nature de l'activité scolaire, le Service des écoles primaires et secondaires entretient des contacts quotidiens avec les responsables des établissements voisins de Lausanne. Le développement de l'urbanisation sur des territoires intercommunaux (Sébeillon-Malley, Vernand) va nécessiter la mise en place de structures scolaires intercommunales selon des modalités encore inédites pour le niveau primaire.

Suite à l'introduction de la loi sur l'organisation policière vaudoise (**police coordonnée**), la collaboration s'intensifie dans tous les domaines que cela soit au niveau technique (système d'exploitation commun entre la Police cantonale et le Corps de police), opérationnel (opérations conjointes dans l'ouest lausannois (quartier Malley) et administratif (recrutement coordonné, programme de prévention coordonnée, etc.).

En matière de **protection civile**, le canton de Vaud a procédé à une révision de la loi d'exécution de la législation fédérale sur la protection civile du 11 septembre 1995 (LVLPc), qui prévoit notamment que les communes collaborent à l'échelle des districts vaudois, au sein d'organisations régionales. Dans le cadre de cette réforme, la Ville de Lausanne fournit des prestations de protection civile au profit des cinq autres communes du district, contre le paiement d'un montant par habitant déterminé. Détaillée dans un contrat de droit administratif, cette délégation de compétences constitue l'outil le plus adapté à la différence de population entre la Ville et les communes concernées, pour répondre aux exigences cantonales en la matière. Des projets du même type sont à l'étude dans d'autres domaines.

Le Service des **assurances sociales** assure les prestations d'agence d'assurance sociale pour le compte de la Confédération.

Il existe également des exemples de collaboration entre des services de l'Administration communale et des institutions cantonales hors contrats de prestations :

A l'UNIL, le Service de psychologie scolaire assure la formation stagiaires logopédistes et psychomotriciennes en collaboration avec l'UNIL.

Le CHUV et la Police lausannoise organisent des stages réciproques qui permettent une meilleure compréhension des univers médicaux et policiers.

Ce type de collaboration consiste en la mise en application de diverses politiques cantonales ou fédérales (service social, santé scolaire, ORP, sécurité), parfois au même titre que les autres régions, d'autres fois avec des compétences particulières. Aucune problématique particulière n'a été identifiée, ces collaborations ont pour l'essentiel des bases législatives ou règlementaires claires. Les problématiques spécifiques sont traitées dans le cadre de relations institutionnalisées (plateformes thématiques Canton-communes).

4.2 Collaborations transsectorielles non contraignantes

Trois exemples de collaborations transsectorielles non contraignantes, fondées sur un engagement partenarial, méritent d'être relevés : la participation de Lausanne à Lausanne Région, au projet d'agglomération Lausanne-Morges et aux schémas directeurs.

4.2.1 Lausanne Région

Depuis 1967, Lausanne et les communes environnantes se sont dotées d'un organisme commun sous la forme d'une association de droit privé. Aujourd'hui, 29 communes, comptant environ 250'000 habitants représentant 40% de la population du Canton de Vaud, 180'000 emplois et plus de 13'000 entreprises, sont membre de l'association Lausanne Région.

Les Municipalités des communes membres de Lausanne Région sont regroupées en trois secteurs (Ouest, Nord et Est). Lausanne est représentée dans chacun des trois secteurs. Ceux-ci constituent les organes de base de l'association. Toute décision engageant Lausanne Région est soumise au vote des communes membres à l'occasion de ses assemblées générales ; chaque commune a une voix quel que soit le nombre de ses habitants.

Lausanne Région est financée par ses membres proportionnellement à leur nombre d'habitants pour son fonctionnement. Avec cette clé de répartition, Lausanne finance la moitié du budget de fonctionnement de l'association. Si des investissements ponctuels sont décidés, une clé de répartition spécifique est mise en place.

Lausanne Région comprend trois départements :

1. Le département des affaires régionales travaille par thématique. Chacune d'entre elles est étudiée par une commission spécifique composée de représentants politiques des secteurs et de Lausanne. Des représentants politiques du Canton et des techniciens issus de divers organismes privés, publics ou institutionnels peuvent être associés aux travaux des commissions. Actuellement, sept commissions sont actives : formation et emploi des jeunes, activités sportives, petite enfance, toxicomanie, bus pyjama, déchets et financement régional.
2. La promotion économique a pour mission de favoriser l'installation de nouvelles entreprises dans la région et apporter des appuis au développement de celles déjà créées, de mettre en valeur les compétences propres au tissu économique de la région, de définir les axes d'une politique d'appui au développement économique de la région.
3. Agglomération : Lausanne Région est impliquée dans la démarche de l'agglomération Lausanne-Morges. Elle met à disposition des ressources financières et des ressources humaines (40% du poste de la secrétaire générale est rattaché au bureau du PALM), pour assurer le fonctionnement du bureau du PALM et le financement des études. Par ailleurs, elle est impliquée dans les actions de lobbying et de communication en faveur du projet d'agglomération.

Basé sur le principe « d'une commune, une voix », Lausanne Région fonctionne par consensus. Son rôle est central dans la construction d'une culture de collaboration et de confiance réciproque dans la région lausannoise.

4.2.2 Le projet d'agglomération Lausanne-Morges

Face au constat d'une croissance urbaine importante dans les agglomérations, ayant comme corollaires un développement de l'urbanisation incontrôlé et une saturation des réseaux de transport, le Conseil fédéral a initié en 2001 la politique des agglomérations de la Confédération.

Cette politique fédérale s'est concrétisée en quatre grands piliers : la Conférence tripartite des agglomérations (dès 2001), les projets-modèles (dès 2002), les projets d'agglomération transports et urbanisation (dès 2007) et les projets urbains (dès 2008). Les projets d'agglomération, instrument majeur de cette politique, sont conçus comme des « instruments de planification et de gestion qui doivent permettre aux agglomérations de traiter les problèmes des différents domaines de manière coordonnée, efficace et à la bonne échelle »⁸. En matière de transports, la Confédération prévoit de renforcer son engagement financier en faveur du trafic d'agglomération, à la condition que la gestion coordonnée des transports et de l'urbanisation soit démontrée dans ces projets.

Sous diverses impulsions, notamment celle de la politique fédérale, dès 2003-2004, l'agglomération Lausanne-Morges a mis en place des démarches de planification innovantes en faveur d'un développement durable de l'urbanisation, à une échelle intercommunale. Le développement rapide de l'agglomération nécessite en effet la maîtrise de processus complexes, sur de larges territoires, dépassant les limites administratives.

Contribuant aux objectifs de la politique fédérale, les démarches menées dans l'agglomération ont été soutenues par la Confédération au titre de « projets-modèles ». Elles ont initié des collaborations intercommunales dans le domaine de l'aménagement du territoire, qui se sont renforcées par la suite au moment d'élaborer le premier projet d'agglomération Lausanne-Morges (PALM 2007 ou PALM de 1^{ère} génération).

Le PALM 2007 a concrétisé l'ambition de se doter d'une planification stratégique commune, menée à une échelle intercommunale et sur un mode partenarial entre communes, Canton et associations régionales. A l'intérieur d'un périmètre compact d'urbanisation, les 26 communes concernées par le projet se sont en effet engagées à mettre en œuvre les principes du PALM et à réaliser les mesures d'urbanisation et d'infrastructures y relatives. Sur un mode purement volontaire, les partenaires ont signé en février 2007 une convention de collaboration (Convention pour la mise en œuvre du projet d'agglomération Lausanne-Morges), qui a été précisée en novembre 2010 par la signature d'un protocole additionnel.

La seconde génération du projet d'agglomération (PALM 2012 ou PALM de 2^e génération révisé) a encore renforcé la contractualisation, le dossier étant signé par le Canton, les Schémas directeurs (représentant les communes) et les associations régionales.

Le succès des deux générations de projets auprès de la Confédération atteste des bases solides du partenariat mis en place pour établir une planification stratégique commune à l'agglomération. En effet, tant le PALM 2007 que le PALM 2012 ont été jugés par la Confédération parmi les projets les plus efficaces de Suisse :

- le PALM 2007 a été déposé auprès de la Confédération en novembre 2007. Le projet a été évalué en 2008 comme l'un des plus efficaces de Suisse. Le Conseil fédéral a proposé au Parlement de soutenir le projet à hauteur de 40%, pour une contribution fédérale totale de CHF 164.96 millions. Ce montant, libéré par les Chambres fédérales en 2011, est destiné à des mesures infrastructurelles en faveur de la mobilité, à mettre en œuvre dans la période de 2011 à 2014. Parmi ces mesures, on compte notamment la réalisation du tram t1 sur le tronçon Flon-Renens, l'axe fort de trolleybus Prélaz-les-Roses-Chailly, ou encore des mesures de mobilité douce pour un coût d'investissement total dans l'agglomération de CHF 56.75 millions.

⁸ ARE, *Directives pour l'examen et le cofinancement des projets d'agglomération de 2^e génération*, Berne, 2010.

- le PALM 2012 a été déposé auprès de la Confédération en juin 2012. Le projet a été évalué en 2013. De tous les projets d'agglomération suisses, le PALM 2012 est celui dont l'effet des mesures prévues est le mieux noté. Le 26 février 2014, le Conseil fédéral a proposé au Parlement de soutenir le projet à hauteur de 35%, pour une contribution fédérale totale de CHF 185.48 millions. Ce montant est destiné à des mesures infrastructurelles en faveur de la mobilité, à mettre en œuvre dans la période de 2015 à 2018. Parmi les mesures cofinancées par la Confédération, on compte notamment la réalisation de la première étape du métro m3, l'axe fort de trolleybus St-François-Pully, l'aménagement de l'interface de la gare et de nombreuses mesures en faveur de la mobilité douce. Les Chambres fédérales devraient libérer les fonds nécessaires en 2014-2015.

Pour gérer tant le projet d'agglomération « au quotidien » que les révisions à mener tous les quatre ans, les partenaires de l'agglomération se sont dotés d'une structure de projet pérenne. Ses règles de fonctionnement sont décrites dans un guide de projet, adopté par les partenaires.

Ainsi, au niveau politique, le PALM est chapeauté par un comité de pilotage formé de 11 membres et représentatif du partenariat entre le Canton, les communes et les régions :

- 2 représentants du Canton (2 co-présidents) ;
- 1 représentant par schéma directeur ;
- 1 représentant par ville principale (Lausanne et Morges) ;
- 1 représentant par association régionale (Lausanne Région et Région Morges).

La conférence d'agglomération rassemble les élus des communes membres du PALM deux fois par année pour une information sur l'évolution du projet et un espace de discussion.

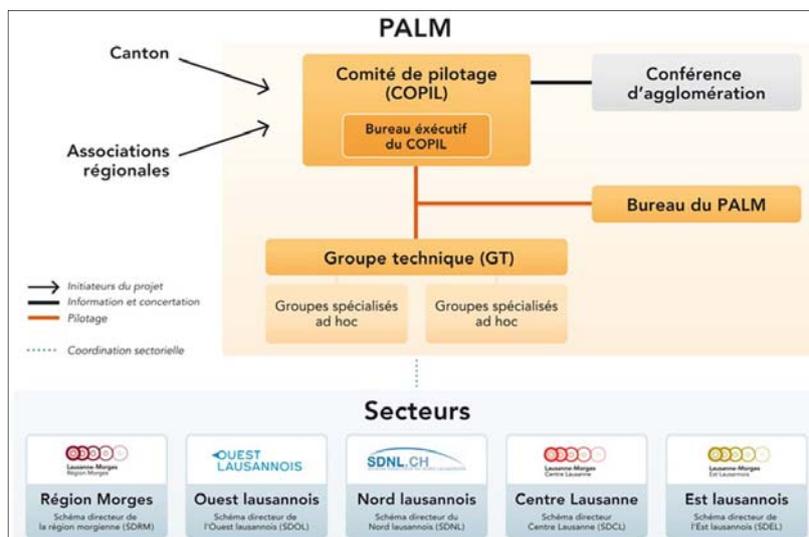


Schéma 3 : structure de gouvernance du projet d'agglomération Lausanne-Morges⁹

Au niveau technique, la structure est dotée d'un groupe technique formé principalement de représentants des schémas directeurs, des associations régionales et des services cantonaux. La structure est également dotée d'un chef de projet et d'un bureau technique, financé par le Canton et les associations régionales. Celui-ci a pour tâche de coordonner les Schémas directeurs, d'assurer le suivi des chantiers transversaux (axes forts, études de base mobilité douce, nature, paysage et environnement), de suivre la mise en œuvre et le développement du projet, et de mener les révisions. Il assure, en collaboration avec le Canton, les relations avec les services de la Confédération au niveau technique. Il est conçu comme le relais entre le comité de pilotage du PALM et les Schémas

⁹ Source : www.lausanne-morges.ch.

directeurs, sans avoir toutefois de lien avec les autorités communales de ces Schémas. Divers groupes techniques et spécialisés sont coordonnés par le chef de projet.

Mi-2011, cette structure de base a été remise en question suite au départ du chef de projet du PALM. Une étude est en cours pour envisager les possibilités de restructuration de la structure de gouvernance. Dans l'intervalle, le pilotage technique du projet d'agglomération est assuré par une direction de projet formée des cinq chefs de projet des Schémas directeurs, d'un représentant du Service du développement territorial, d'un représentant du Service de la mobilité, et par la secrétaire générale de Lausanne Région.

4.2.3 Les Schémas directeurs

Les Schémas directeurs assurent le pilotage stratégique et opérationnel pour la mise en œuvre de projets intercommunaux identifiés dans le PALM. Ils concrétisent ainsi la volonté de coopération des communes et contribuent fortement à la légitimité institutionnelle et opérationnelle du PALM.

En suivant l'exemple du Schéma directeur de l'ouest lausannois (SDOL), premier Schéma directeur, les différents Schémas directeurs de l'agglomération Lausanne-Morges se sont constitués autour de communes ayant de forts intérêts en commun (projets partagés, proximité géographique, etc.) ou ayant déjà des habitudes de collaboration bien établies. Réunissant le Canton et des groupes de communes, ils sont constitués de manière pérenne, sur la base de conventions de collaboration et d'engagements réciproques.

L'agglomération est divisée en cinq Schémas directeurs dont le périmètre peut s'étendre au-delà du périmètre compact (état 2014) :

- Schéma directeur centre Lausanne (SDCL), formé de 2 communes ;
- Schéma directeur de l'est lausannois (SDEL), formé de 4 communes ;
- Schéma directeur du nord lausannois (SDNL), formé de 12 communes ;
- Schéma directeur de l'ouest lausannois (SDOL), formé de 8 communes ;
- Schéma directeur de la région morgienne (SDRM), formé de 10 communes.

Interfaces entre le Canton, le PALM et les communes, les Schémas directeurs présentent une structure analogue à celle du PALM. Chacun possède un comité de pilotage, un/une chef,-fe de projet et des groupes techniques. Outre leurs tâches de coordination intercommunale, ils sont chargés de l'étude et de la mise en œuvre des principes du PALM à l'échelle du Schéma directeur, et assurent l'étude et le développement des chantiers territoriaux et transversaux.

Ville-centre au cœur de l'agglomération, Lausanne est géographiquement et fonctionnellement positionnée au centre des différents Schémas directeurs. Jusqu'à fin 2012, des parties de son territoire étaient rattachées aux Schémas directeurs voisins, Lausanne étant englobé à la fois dans le SDOL par la partie ouest de son territoire, dans le SDEL par la partie est et dans le SDNL par la partie nord. La partie centrale du territoire communal lausannois n'était quant à elle insérée dans aucun Schéma directeur, ce qui témoignait des limites du découpage géographique mis en place.

Lausanne participait directement au financement des bureaux des trois Schémas directeurs (SDOL, SDEL, SDNL) et des études concernant son territoire. Ces participations, en croissance, représentaient une charge financière importante pour Lausanne, à hauteur de plusieurs centaines de milliers de francs par an.

Si, à l'origine, l'appartenance aux Schémas directeurs voisins devait faciliter la coordination des projets intercommunaux, constat a été fait en 2012 que les principales planifications intercommunales étaient achevées à l'ouest de la commune et qu'à l'est, des collaborations ponctuelles permettraient une coordination suffisante. Le 1^{er} février 2012, la Municipalité de Lausanne a décidé de se retirer du SDOL et du SDEL, ces deux ne gérant plus aucun projet sur le territoire communal. La Ville est

toutefois restée membre du SDNL, l'enclave de Vernand étant pleinement insérée dans le périmètre d'intervention de ce Schéma, et nécessitant une coordination intercommunale accrue.

En contrepartie du retrait du SDOL et du SDEL, la Ville de Lausanne a mis sur pied le Schéma directeur centre Lausanne (SDCL) avec la commune d'Epalinges, qui n'était jusqu'alors intégrée dans aucun Schéma. Le SDCL est appelé, d'une part, à fédérer les efforts des services des administrations de Lausanne et d'Epalinges, et, d'autre part, à collaborer sur un pied d'égalité avec les autres Schémas de l'agglomération, les services cantonaux et les instances du PALM.

4.3 *Collaboration transsectorielle contraignante, exemples vaudois*

Il n'existe pas d'organisme de collaboration transsectorielle contraignante dans la région lausannoise. Les chapitres suivants présentent deux exemples vaudois, donc développés dans le même cadre juridique, qui s'approchent d'une collaboration transsectorielle contraignante.

4.3.1 *Service des affaires intercommunales de la Riviera*

Service public rattaché administrativement et localisé à Vevey, le Service des affaires intercommunales (SAI) est un service transversal œuvrant dans tous les domaines où les Municipalités lui confient un mandat. Dans ce cadre, plusieurs institutions intercommunales permanentes sont placées sous sa responsabilité. Plaque-tournante de l'information, le SAI a également pour fonction d'assurer le relais entre les techniques et le politique.

Il dépend des dix syndicats de la Riviera, dont il assure le secrétariat et la coordination (Conférence des syndicats de la Riviera). Le SAI intervient toujours dans le cadre de la sphère des compétences communales.

Le service emploie six personnes (4,4 ETP). Les communes financent le service à hauteur de CHF 9.-/habitant. Afin de financer la part non couverte par les contributions communales, dans la mesure du possible, le service facture aux institutions disposant d'un budget propre, les prestations effectuées à leur intention.

Les missions du SAI sont les suivantes :

- assurer la coordination, le développement et la gestion des projets intercommunaux qui lui sont confiés ;
- gérer les institutions intercommunales existantes qui sont placées sous sa responsabilité ;
- développer dans la mesure du possible, une vision globale de la régionalisation ;
- développer l'information et la communication internes et externes.

Le tableau 1 présente une vue des principales collaborations intercommunales sur la Riviera et permet ainsi de situer le rôle et les secteurs d'interventions du SAI.

Le SAI prépare des préavis intercommunaux qui sont présentés aux Conseillers communaux lors d'une séance d'information commune. Les délibérations ont ensuite lieu dans chacune des communes concernées.

Le SAI peut être considéré comme un organisme qui a pour but de simplifier la gestion de la foison d'organismes intercommunaux à but unique. Sur le continuum des étapes d'intégration, il se situe à la fois au premier et au deuxième niveau (exécution commune de tâches et collaboration transsectorielle non contraignante). Bien qu'il ne s'agisse pas formellement d'un fonctionnement contraignant, la gouvernance régionale mise en place propose une mise en commun des ressources et une lisibilité qui n'existe pas dans la région lausannoise.

Coordination générale	Sécurité et prévention	Equipements, transports, aménagement du territoire	Culture, sports	Economie, tourisme	Services et infrastructures techniques	Social santé (partenariat Canton-communes)
Conférence des syndicats Conférence des municipalités Vevey-Montreux-La Tour-de-Peilz Autres conférences des municipalités	Association de communes Sécurité Riviera Commission régionalisation SDIS Organisation régionale de protection civile Riviera Inspection des chantiers Commission prévention Riviera Action communautaire toxicomanie	Communauté intercommunale d'équipement du Haut-Léman Commission consultative régionale pour l'aménagement du territoire Bureau technique intercommunal du cercle de Corsier Organisation hospitalière régionale	Fonds culturel Riviera Conservatoire de musique et école de jazz Montreux-Vevey-Riviera Fonds sportif intercommunal Convention relative à l'utilisation des installations sportives Fonds intercommunal de sauvetage	Association pour la promotion économique de la région Montreux-Vevey Montreux-Vevey Tourisme Fondation pour l'équipement touristique de la Riviera Commission intercommunale de la taxe de séjour	Service intercommunal de gestion SATOM VMCV SA Compagnie industrielle et commerciale du gaz SA Transports Montreux-Vevey-Riviera Périmètre de gestion des déchets urbains de la Riviera	Association régionale pour l'action sociale région Riviera Association de soins coordonnés de la Riviera Association pour l'aide, les soins à domicile et la prévention de l'Est Vaudois

Structures dont la gestion et la coordination sont assurées par le SAI

Structures indépendantes avec lesquelles le SAI peut être amené à collaborer de façon ponctuelle ou permanente

Tableau 1 : principales collaborations intercommunales de la Riviera

4.3.2 Région Nyon – Conseil régional du district de Nyon

Le Conseil régional du district de Nyon est une association de communes de la région de Nyon, créée dans le but de coordonner et de mettre en œuvre différents projets d'intérêt régional. Il regroupe 44 des 47 communes du district.

L'organe législatif du Conseil régional, le Conseil intercommunal, est formé de représentants des communes. Chaque commune membre dispose d'une voix par 1'000 habitants ou par fraction de 1'000 habitants.

L'organe exécutif, le Comité de direction, est composé de onze membres représentatifs des différentes sous-régions du district, élus pour cinq ans au début de chaque législature. Chaque membre du comité de direction a la responsabilité d'une thématique.

Un Secrétariat régional, constitué d'une équipe pluridisciplinaire de professionnel-le-s de 13 personnes (11,8 EPT), assiste le Comité de direction dans ses tâches.

Les ressources de Région Nyon proviennent du financement des communes proportionnellement à leur nombre d'habitants. Près de deux tiers de ses ressources sont destinées aux investissements et à la réalisation de projets d'intérêt régional.

Le champ d'action du Conseil régional est délimité par ses statuts qui reflètent les objectifs fixés par la région en matière de politique de développement.

Ses buts principaux sont :

- la mise à jour du Plan directeur régional (PDRN) ;
- le développement des études techniques nécessaires à l'élaboration de plans sectoriels au niveau régional ou intercommunal ;
- le suivi des études et projets d'intérêt régional réalisés par d'autres instances ;
- la coordination des grands projets communaux et intercommunaux ;

- la coordination avec les régions voisines, suisses et étrangères, sous réserve de la compétence des autorités cantonales ;
- la coordination avec les plans directeurs cantonaux ;
- le soutien à la promotion économique et touristique d'intérêt régional ;
- le soutien aux activités culturelles, sportives et sociales d'intérêt régional ;
- le soutien logistique et financier à tout projet reconnu d'intérêt régional.

Le Conseil régional a adopté en fin d'année 2012 un programme d'investissement régional de CHF 526 millions. Ce programme identifiait une cinquantaine de projets proposés et portés par les communes. Il devait être adopté par 38 des 44 Conseils communaux des communes membres pour être définitivement validés, ce qui n'a pas été le cas. Seules 33 communes représentant tout de même 88.7% de la population l'ont adopté.

4.4 *Financement régional, quelques exemples incluant Lausanne*

Un des enjeux essentiels pour la mise en place de projet intercommunaux est la clé de répartition du financement entre les partenaires. A ce jour, en dehors des domaines règlementés par le Canton (par exemple les transports publics), il n'existe pas de clé de répartition contraignante dans la région lausannoise. Le financement de chaque projet fait l'objet de négociations spécifiques. De plus les dispositifs sont différents s'il s'agit de financer un investissement (par exemple Beaulieu) ou des charges de fonctionnement (par exemple le Centre intercommunal de glace de Malley).

4.4.1 *Fonds intercommunal de soutien aux institutions culturelles de la région lausannoise*

Le Fonds intercommunal de soutien aux institutions culturelles de la région lausannoise, formé de vingt communes de la région (ACRL) participe au financement des quatre institutions culturelles phares de la région (Opéra de Lausanne, Orchestre de chambre de Lausanne, Théâtre de Vidy et le Ballet Béjart). Le Fonds est géré par un comité constitué de six membres. Quatre des membres du comité de gestion siègent également au sein des Conseils de fondation de chacune des institutions.

Aujourd'hui, la contribution de l'ACRL s'élève à un peu plus de 3% des montants consacrés par Lausanne au financement de ces institutions.

4.4.2 *Dispositif Lausanne Région*

Lausanne Région a élaboré une clé de répartition des coûts d'investissements ou de fonctionnement adoptée par son assemblée générale en 2006.

Le modèle retenu se base sur le calcul de la valeur du point d'impôt nette, après déduction des participations communales aux péréquations.

Pour chaque objet, les communes doivent en outre se déterminer sur l'approbation du principe d'une répartition financière, son ampleur, en ce qui concerne les investissements et les charges de fonctionnement, le cercle des communes concernées, l'application éventuelle d'une clé additionnelle tenant compte de la localisation de la réalisation, l'application éventuelle de la clause de suspension temporaire des participations.

Enfin, la participation de chaque commune se fait sur une base volontaire, comme le montre l'exemple du Centre intercommunal de glace de Malley.

4.4.3 Centre intercommunal de glace de Malley

Le Centre intercommunal de glace de Malley (CIGM) a été ouvert au public en automne 1984. A l'origine, les coûts de construction et la couverture du déficit d'exploitation étaient répartis, sur la base d'une convention, entre les trois communes partenaires : Lausanne, Renens et Prilly.

Estimant que le CIGM est un équipement non seulement intercommunal, mais aussi régional, en 2004, Lausanne, Prilly et Renens ont approché Lausanne Région en vue d'obtenir la participation des communes membres au financement des charges d'exploitations. Lors de sa séance du 14 septembre 2006, l'assemblée générale de Lausanne Région a accepté le principe d'une telle participation. Toutefois, cette décision n'est qu'une recommandation et n'a donc pas force obligatoire.

En 2010, pour un déficit d'exploitation du CIGM de CHF 2 millions, la participation des communes de Lausanne Région aurait dû s'élever à CHF 732'000.-. La participation effective s'est élevée à CHF 415'000.-. Sur 26 communes, 10 ont versé l'entier de leur part théorique, 9 ont versé entre 35 et 89% du montant prévu, et 6 communes n'ont rien payé. Le solde a été pris en charge par les trois communes partenaires du CIGM.

Le nouveau projet de Centre sportif de Malley comprendra trois surfaces de glaces, opérationnelles dès 2019, et un programme aquatique, composé d'un bassin olympique de 50 m, d'un bassin de 25 m et d'une fosse de plongeon, dont la mise en service est prévue en 2022. Les frais d'investissements de la nouvelle patinoire seront supportés par les communes de Lausanne, Prilly et Renens. La construction du programme aquatique sera financée exclusivement par la Ville de Lausanne.

Les Municipalités des communes de Lausanne Région ont majoritairement exprimé leur volonté de participer aux charges d'exploitation du nouveau Centre sportif de Malley. Cette participation, hormis la part des trois communes propriétaires, est estimée à CHF 2 millions sur un total de CHF 11.8 millions. Ce soutien régional, qui doit encore être confirmé par les législatifs des communes, est une des conditions majeures pour concrétiser ce projet.

4.4.4 Beaulieu

La Fondation de Beaulieu, entité propriétaire des immeubles du Centre de congrès et d'expositions de Beaulieu a été créé en 2000. Propriétaire des immeubles, la Fondation est en charge de l'investissement immobilier, des travaux d'entretien, de rénovation et d'extension des installations. A l'origine, la Fondation était dotée d'un capital de près de CHF 80 millions provenant des collectivités publiques : 33 millions de la Ville de Lausanne, CHF 30 millions de l'Etat de Vaud, CHF 10.25 millions des communes de Lausanne Région, CHF 3.75 millions d'autres communes vaudoises. En 2009, un nouvel apport financier a été nécessaire pour assurer la reconstruction des halles sud de Beaulieu et de rénover complètement les halles nord. La Ville de Lausanne et le Canton de Vaud ont assuré 55% de l'apport financier supplémentaire nécessaire (respectivement CHF 20 millions et CHF 35 millions), la Fondation de Beaulieu et un crédit bancaire ont apporté le solde nécessaire.

4.5 *Problématiques d'importance régionale ou cantonale, portées essentiellement par Lausanne*

La Ville de Lausanne est souvent confrontée avant les autres à des enjeux spécifiques aux zones urbaines. Elle met en place des politiques répondant aux besoins et aux aspirations d'une population nombreuse et multiculturelle. Certaines politiques à forte visibilité ont également pour objectif d'assurer un rayonnement au-delà des frontières communales, cantonales voire nationales. Enfin, certaines problématiques se concentrent dans les villes centre qui sont seules ou presque pour y faire face.

4.5.1 Hébergement d'urgence

Le Canton de Vaud dispose actuellement de 5 structures d'hébergement d'urgence, dont 3 sont situées sur sol lausannois, une à Yverdon-les-Bains et une à Vevey. Le Canton et la Ville de Lausanne se partagent la facture des hébergements lausannois (50-50%), alors que le Canton couvre la totalité des coûts des structures à Yverdon-les-Bains et à Vevey.

Les structures d'hébergement en Ville de Lausanne accueillent une grande partie d'usagers qui ne sont pas résidents de la ville, mais qui sont soit de passage soit résidents « de fait » (à savoir installés à Lausanne depuis plus d'une année, mais sans être inscrits au Contrôle des habitants). Ainsi, sur les 141 places disponibles en hiver dans le canton, 105 (75%) se trouvent en ville de Lausanne, alors que la population de la commune de Lausanne ne représente que 20% de l'ensemble de la population vaudoise. Même s'il est normal que Lausanne attire davantage de personnes en grande précarité que d'autres villes du canton, et donc qu'elle gère davantage de structures d'accueil que d'autres villes vaudoises, la question d'une augmentation du nombre de lits d'urgence à l'extérieur de Lausanne doit être soulevée. Parallèlement aux efforts supplémentaires de la Ville de Lausanne en matière d'accueil de nuit d'urgence à travers le financement d'une ou de deux structures additionnelles, des efforts d'autres communes vaudoises seraient bienvenus afin d'étoffer l'offre de l'ensemble du canton.

Une approche coordonnée Ville-Canton est donc nécessaire, afin de traiter de la question du logement de manière globale et d'éviter que l'offre en hébergements d'urgence (et la demande) ne se concentre presque exclusivement en ville de Lausanne. Le Service de prévoyance et d'aide sociale du Canton de Vaud et le Service social de Lausanne seront ainsi appelés à collaborer étroitement, afin de réfléchir ensemble aux meilleures propositions à formuler en matière d'augmentation de l'offre en hébergement d'urgence¹⁰.

4.5.2 Culture

Le domaine du financement de la culture est particulièrement sensible et illustre parfaitement l'inadéquation entre le cercle des prestataires et celui des bénéficiaires. Le tableau 2 permet de mesurer les disparités entre participants au financement et bénéficiaires des prestations. L'actualisation des chiffres de participation au financement sur la base des comptes 2012 montre que la situation a peu évolué, mis à part le fait que le Canton a compensé l'abandon de son soutien au Ballet Béjart par une augmentation de son soutien aux trois autres institutions.

Bien que les habitants des communes voisines profitent clairement de l'offre lausannoise en matière culturelle, la question du financement n'est pas simple à régler. A la question du financement doit être associé la question de la définition de l'offre culturelle. La région seule est-elle concernées ou certaines des institutions lausannoises phares, avec d'autres institutions soutenues ailleurs dans le canton ne devraient pas être déclarées « d'importance cantonale » et bénéficier d'un financement en rapport ? Tous ces questions restent ouvertes en attente de la publication d'une politique cantonale et seront approfondies dans le cadre de la réponse à la motion de M. Gilles Meystre « Pour un PALM culturel ! ».

¹⁰ *L'Hébergement d'Urgence à Lausanne, Etat des lieux et recommandations*, Rapport soumis par le Groupe de Travail Hébergement d'urgence mandaté par le Service Social Lausanne, Août 2012.

Institutions	Participants au financement	Domicile des abonnés	Comptes 2012
Orchestre de chambre de Lausanne (OCL)	Ville	39.2%	62.2%
	Canton	24.7%	35.7%
	Communes ACRL	34.2%	2.1%
	Autres	1.9%	
Théâtre municipal de Lausanne (TML)	Ville	30.6%	80.4%
	Canton	28.8%	16.8%
	Communes ACRL	22.5%	2.8%
	Autres	18.1%	
Théâtre de Vidy	Ville	35.6%	75.4%
	Canton	24.9%	23.0%
	Communes ACRL	30.8%	2.6%
	Autres	8.8%	
Ballet Béjart Lausanne	Ville	Pas de chiffres	97%
	Canton		0%
	Communes ACRL		3%

Tableau 2 : répartition du financement des grandes institutions culturelles et répartition des abonnés¹¹

4.5.3 Logement

L'Arc lémanique en général et l'agglomération Lausanne-Morges en particulier souffrent d'une pénurie aiguë de logements de toutes catégories. Le projet d'agglomération a pour objectif stratégique d'accueillir 70'000 nouveaux habitants à l'échéance 2030. Pour ce faire des sites stratégiques ont été identifiés et les différents Schémas directeurs ont pour tâche d'y assurer une urbanisation harmonieuse. Mais pour pouvoir développer le logements, et plus particulièrement du logement accessible au plus grand nombre, les collectivités publiques n'ont de véritable marge de manœuvre que lorsqu'elles maîtrisent le foncier, ce qui est notamment le cas pour la Ville de Lausanne dans les sites dévolus aux nouveaux quartiers prévus dans le cadre du projet Métamorphose. Les autres sites stratégiques du périmètre compact du PALM doivent également accueillir de nouveaux logements, mais sont pour beaucoup en mains privées.

La réponse au postulat de Mme Natacha Litzistorf « Pour une planification du logement à l'échelle de l'agglomération » traitera plus spécifiquement de cette problématique d'intérêt régional voire cantonal.

4.6 Collaborations stratégiques à large échelle

Au-delà de l'agglomération ou de la région, Lausanne est membre de plusieurs associations et groupes d'intérêt qui œuvrent pour la défense des intérêts des communes, villes, agglomérations ou zones urbaines.

¹¹ Ville de Lausanne, *Mise en place d'une politique de développement durable en ville de Lausanne (Agenda 21)*, 3^e partie : finances. Préavis n° 2003/26 du 12 juin 2003.
Chiffres 2012 : Commune de Prilly et Service des affaires culturelles du Canton.

4.6.1 Union des communes vaudoises

L'Union des communes vaudoises (UCV) est une association faîtière chargée de défendre les intérêts des communes vaudoises et de les promouvoir devant les autorités et le public. L'UCV rassemble 288 communes sur les 318 que compte le Canton de Vaud. Elle est formée d'un comité de 11 membres, d'un Conseil de 50 membres. Elle compte également un groupe des villes qui rassemble les communes de plus de 7000 habitants, présidé par le syndic de Lausanne (21 communes en 2014).

Elle a pour but de promouvoir les intérêts communs et particuliers des communes. Elle favorise la coordination et la collaboration entre les communes membres et recueille et fait connaître l'avis de ses membres. Elle représente les communes membres auprès des autorités cantonales, des organismes privés et publics.

4.6.2 Coordination des villes romandes

La Coordination des villes romandes compte 32 villes membres et est actuellement présidée par le syndic de Lausanne.

Cette association a été constituée suite au constat que les villes de Suisse romande (plus de 10'000 habitants) partagent non seulement une identité culturelle commune, mais aussi un destin façonné par les décisions politiques qui sont prises soit par la Confédération, soit par les Cantons dans des domaines aussi variés que les transports, la politique sociale, l'intégration, le développement urbain.

Le but de l'association est non seulement de défendre les intérêts de ses membres, mais aussi de favoriser l'échange d'informations et d'expériences entre ceux-ci, notamment par la mise sur pied, deux fois par an, de conférences autour d'une thématique susceptible d'intéresser l'ensemble des villes membres.

4.6.3 Union des villes suisses

La base du travail politique de l'Union des villes suisses (UVS) est fournie par l'article 50 de la Constitution fédérale, qui contraint la Confédération à prendre en considération « la situation particulière des villes et des agglomérations urbaines ». L'UVS s'engage politiquement en faveur des intérêts des espaces urbains. Elle informe la population sur la Suisse urbaine et offre une plateforme pour l'échange d'expériences et la mise en réseau de ses membres.

L'UVS prend part aux procédures de consultation de la Confédération en tant que partenaire régulier, siège au sein de commissions d'experts de la Confédération et entretient des contacts permanents avec l'Administration fédérale, le Parlement et les commissions parlementaires. Le syndic de Lausanne en est vice-président.

4.6.4 Métropole lémanique

Le projet de territoire suisse¹² identifie l'espace métropolitain lémanique comme l'un des trois « espaces métropolitains » du pays avec Zurich et Bâle. Il le décrit comme l'un des sites économiques les plus dynamiques de la Suisse. Son secteur central comprend les Cantons de Genève et de Vaud, des parties dans les Cantons de Fribourg et du Valais ainsi que les régions frontalières voisines. Le secteur élargi s'étend vers la Savoie, le Jura et les Préalpes. Le projet de territoire identifie comme défi pour l'espace métropolitain lémanique de concentrer les forces des deux pôles urbains de Lausanne et de Genève et de renforcer la collaboration avec la partie frontalière française du territoire d'action. Il ajoute qu'une stratégie territoriale transfrontalière commune est nécessaire afin d'orienter le développement urbain vers l'intérieur et vers les sites adéquats, tout en préservant de l'étalement urbain les paysages uniques de ce territoire.

¹² Conseil fédéral suisse, CdC, DTAP, UVS, ACS, *Projet de territoire Suisse*, version remaniée, Berne, 2012.

Ainsi, la Métropole lémanique est une réalité géographique, économique et sociale même si son périmètre n'est pas clairement défini. En revanche, sa réalité politique a été établie par les gouvernements vaudois et genevois qui ont signé le 9 novembre 2011 un accord portant sur le développement et la promotion de la Métropole lémanique. Quatre domaines prioritaires ont été retenus :

- la mobilité : transports ferroviaires, autoroutiers et trafic d'agglomération ;
- l'accueil des organisations internationales et des fédérations internationales sportives ;
- la santé : promotion du pôle d'excellence Vaud-Genève ;
- la recherche et la formation : hautes écoles, hôpitaux universitaires, recherche et développement, innovation.

Pour l'heure, la Métropole lémanique officielle correspond aux Cantons de Vaud et de Genève. De ce fait, Lausanne n'en fait pas partie.

5. Bilan

5.1 *Exécution commune des tâches : un modèle à élargir à d'autres thèmes*

L'exécution commune de tâches porte principalement sur des objets techniques. Ces collaborations sont en fait des rapports commerciaux formalisés sur le plan juridique sous de multiples formes mais toujours contraignantes. Les clés de répartition du pouvoir de décision et du financement se font au cas par cas, de même que la répartition des compétences.

Après des années de collaborations « traditionnelles », un renforcement de la collaboration avec la Communes de Lutry, puis celles de Pully, Paudex et Belmont a été décidé. Ces initiatives, qui s'appuient sur un vécu commun et une confiance réciproque, en préfigurent peut-être d'autres.

Ce modèle peut également s'appliquer à des objets non techniques. Ces objets proposent des prestations nouvelles et consensuelles à la population des communes partenaires. La plus-value est clairement identifiée et ne remet pas en cause les prérogatives des communes. L'exemple emblématique est le passeport vacances. Ces projets constituent une bonne base pour construire une confiance réciproque et doivent être encouragés

Dans ce contexte, la présence d'une administration communale importante et dotée de compétences spécifiques permet à la Ville de Lausanne d'apporter un soutien logistique et stratégique aux projets régionaux. Toutefois, le revers de la médaille est le risque de générer un sentiment de méfiance face à la « force de frappe » de l'Administration communale lausannoise. Dans ce contexte, l'expérience de la collaboration doit aider à dépasser les craintes initiales.

5.2 *Collaborations transectorielles non contraignantes : des actions partenariales portées par un projet commun, mais fragiles et perfectibles*

Lausanne Région, le projet d'agglomération Lausanne-Morges (PALM), les Schémas directeurs et certains projets spécifiques ont un fonctionnement basé sur la bonne volonté des participants sans contrainte législative ou contractuelle.

Lausanne Région joue un rôle essentiel dans la construction de la région. Plusieurs projets ont été élaborés par les commissions thématiques et fonctionnent aujourd'hui à la satisfaction de tous. Ainsi, le rôle de Lausanne Région a été déterminant dans la construction de l'agglomération et la défense de ses intérêts. En matière de promotion économique, Lausanne Région accompagne les acteurs publics

ou privés de la région. Cette force de proposition est nécessaire pour explorer de nouvelles voies, lancer de nouveaux projets.

Toutefois, en comparaison avec des organismes régionaux transectoriels contraignants, la capacité d'action et les ressources humaines et financières de Lausanne Région paraissent bien limitées. A ce stade, il ne semble toutefois pas que les acteurs de la région lausannoise soient prêts à renforcer le rôle d'une instance régionale, en lui déléguant une partie de leurs prérogatives. Le projet de piscine olympique et de patinoire à Malley sera un véritable test dans ce domaine.

Concernant le PALM et les Schémas directeurs, leur fonctionnement est d'abord celui d'organisations au service d'objectifs spécifiques, avec des participations à géométrie variable et des structures flexibles. En effet, les dispositifs *ad hoc* mis en place visent d'abord à répondre aux objectifs de la politique fédérale des agglomérations et à garantir la mise en œuvre des mesures prévues dans les calendriers imposés. Par souci d'efficacité, le PALM et les Schémas directeurs ont privilégié une gouvernance de projet, destinée à répondre à ces besoins, mais sans bouleverser l'organisation institutionnelle en place. Le pilotage politique, fonctionnant sur la base d'une délégation de compétences décisionnelles aux organes exécutifs, laisse peu d'espace d'intervention aux organes législatifs et peut susciter des sentiments de frustration. Il peut aussi engendrer des besoins de communication et de concertation importants pour garantir une assise institutionnelle aux projets qui seront soumis à l'adoption du Conseil communal. Cependant, le projet du PALM 2007 a montré - avec l'échec du volet institutionnel présenté alors - que l'agglomération Lausanne-Morges n'est pas prête à passer à l'étape de la collaboration transectorielle contraignante, et que la priorité est de construire et de consolider la confiance réciproque dans un cadre non contraignant.

En l'absence de structures intercommunales dotée d'une certaine autonomie financière et de décision, c'est-à-dire en l'absence d'association intercommunale, le fonctionnement reste toutefois lourd et repose sur la bonne volonté des partenaires. Dans un tel système, le rôle du pilote technique du PALM et des Schémas directeurs y est prépondérant pour créer des conditions de collaboration entre les partenaires et assurer une confiance réciproque nécessaire pour atteindre des objectifs communs. En l'état, c'est sur cette base uniquement que se construisent le PALM et les Schémas directeurs. Il en résulte un équilibre précaire, les revendications sectorielles et la possibilité de se retirer du jeu pouvant faire s'écrouler l'ensemble du projet.

Le processus d'élaboration du PALM 2012 a mis en exergue plusieurs faiblesses dans le fonctionnement du PALM. Sans la bonne volonté et l'implication déterminée des partenaires, ces faiblesses auraient pu menacer la finalisation du rapport dans les délais impartis par la Confédération. La solution de secours a dû se construire en dehors du bureau du PALM puisque ce sont des représentants du Canton et des Schémas directeurs (dont le SDCL) qui ont constitué la cellule opérationnelle qui a mené ce projet à son terme.

Cet événement a également démontré les limites de la structure en place en cas de conflits ou de situation de concurrence interne. Une hiérarchie plate peut simplifier la coopération, mais ne confie pas à un acteur une légitimité d'arbitrage. Même le comité de pilotage ne peut faire la synthèse ou la pesée des intérêts des différentes parties et n'a pas la légitimité de prendre une décision contraignante pour les partenaires ; dans ce mode d'organisation, il revient donc à chaque partenaire d'intégrer pleinement les structures en place et de respecter le jeu partenarial. Seule la bonne volonté basée sur une confiance réciproque peut faire évoluer positivement la situation ; la bonne volonté reste toutefois souvent stimulée « par la carotte plutôt que le bâton » et dépend des incitations fédérales au terme du processus.

Pour Lausanne, l'élaboration du PALM 2012 a mis en exergue la nécessité d'intégrer pleinement les structures de projet du PALM et de ne pas faire cavalier seul, même si les besoins techniques de la collaboration sont peut-être moins justifiés que pour d'autres communes. En effet, le projet a souligné le besoin de réactivité dans un processus en flux tendu, l'utilité de renforcer le poids politique par le regroupement intercommunal, ou encore la nécessité d'intervenir dans le cadre des organes de projet par des prises de positions dûment concertées.

Malgré ces faiblesses, et de manière générale, le fonctionnement à l'échelle de l'agglomération est bon et la confiance entre les partenaires bénéficie de bases solides. Les grands principes et axes de développements du PALM sont partagés et adoptés par l'ensemble des acteurs de l'agglomération. Quant à l'identité « Schéma directeur », elle existe pour les autorités communales et les différents techniciens concernés et constitue une plateforme de coordination intercommunale reconnue. Ancrés dans le terrain, ils sont un interlocuteur reconnu des communes. Même si elles sont prioritairement destinées à l'aménagement du territoire, ces plateformes de coordination ont facilité la collaboration et offrent des opportunités d'échanges dans d'autres domaines, même de manière informelle.

Jusqu'à présent, les démarches partenariales du PALM et des Schémas directeurs ont été menées principalement dans le cadre de planifications stratégiques. La mise en œuvre de mesures concrètes (projets d'urbanisation ou de mesures infrastructurelles pour la mobilité) initie de nouveaux défis de collaboration, avec des acteurs, des enjeux et des processus différents. Elle exigera une modification des modes de fonctionnement traditionnels ; des partenariats par projet seront à reconstruire dans chaque cas, avec les risques et difficultés que cela suppose.

5.3 *Collaborations transsectorielles contraignantes : des exemples difficiles à transposer*

Le dispositif de collaboration transsectorielle contraignante, tel qu'illustré par les exemples du Service des affaires intercommunales de la Riviera et de Région Nyon, serait difficile à mettre en place dans la région lausannoise en raison du déséquilibre entre les ressources de l'Administration communale lausannoise et celles des communes voisines et d'une commune dont la population représente la moitié de celle de la région. Du fait de cette différence d'échelle, Lausanne n'a pas d'intérêt à mutualiser ses ressources et les autres communes pourraient craindre de se voir « phagocyter » par une grande administration.

L'exemple du Conseil régional du district de Nyon, par l'échec de son programme d'investissement régional, a montré les difficultés à mettre en place des dispositifs intercommunaux dès que des montants financiers importants sont en jeu.

5.4 *Financement régional : un financement « à la carte » source d'inéquité*

Les quelques exemples développés au point 4.4 montrent que, pour l'instant, en dehors des objets régis par une législation supérieure, le financement intercommunal se fait à la carte. La fondation de Beaulieu a reçu un premier apport de toute la région voire au-delà, mais l'effort à déployer pour convaincre les communes une à une a été considérable. Le financement du déficit d'exploitation du CIGM reçoit une contribution appréciable des communes non territoriales, mais elle reste en-deçà de ce que la clé de répartition adoptée par Lausanne Région pourrait apporter.

Ainsi tant que la participation des communes se fait sur une base volontaire, l'équité entre les communes qui jouent le jeu et celles qui se mettent en position de passager clandestin ne peut être garantie. Dans le contexte actuel, si les démarches de financement régional apparaissent possibles, c'est au prix de longues tractations et d'un temps considérable pour concevoir et surtout faire accepter le mécanisme de répartition financière indispensable à de tels objets. Ces mécanismes sont toutefois indispensables si la région veut parvenir à se doter des infrastructures nécessaires à son développement.

Les projets de grande envergure vont se multiplier dans la région, avec en premier lieu la piscine olympique de Malley et la reconstruction de la patinoire (CIGM). L'acceptation des Municipalités de Lausanne région de participer au financement de l'exploitation de ces nouvelles infrastructures est un signal positif pour le développement de la région. Il est en effet important que l'ensemble de la région accepte de contribuer au financement des différents projets selon des règles établies en commun et adoptées par tous et non plus en fonction de la plus ou moins bonne volonté des différents partenaires.

5.5 *Problématiques d'importance régionale : des charges importantes à assumer par les villes centre*

La question des charges des villes centre a fait l'objet de nombreuses études. Une des dernières en date réalisée sur mandat de l'Office fédéral du développement territorial¹³ confirme les résultats des études précédentes et arrive aux conclusions suivantes :

En Suisse, les centres urbains supportent en moyenne des charges financières beaucoup plus élevées que les autres communes de leur canton (+73%). Par rapport à leurs communes voisines, le supplément par habitant peut atteindre 1000 à 2000 francs par habitant.

Au niveau suisse, les centres d'agglomération montrent un niveau plus élevé que les autres communes, non seulement dans les charges, mais aussi dans les revenus. Cette différence tient à une plus forte capacité fiscale des personnes physiques et surtout des personnes morales, et pour une part aussi aux systèmes cantonaux de péréquation. Cela ne suffit cependant pas toujours à couvrir les charges supplémentaires, ayant pour conséquence des impôts plus élevés. Dans les centres des grandes agglomérations, ces taux sont de 2 à 4% plus élevés que dans le reste du canton.

Pour Lausanne, les recettes des personnes physiques inférieures à la moyenne cantonale sont partiellement compensées par un niveau plus élevé de recettes pour les personnes morales. Les recettes totales sont ainsi ramenées à hauteur de la moyenne vaudoise. Les revenus tirés des mécanismes péréquatifs ne compensent que très partiellement les charges particulières de ville-centre que Lausanne doit assumer.

Deux raisons expliquent les surcoûts de charges des centres urbains, corollaires de dépenses supplémentaires.

Les **charges des centres urbains** correspondent à des prestations fournies par le centre et dont les usagers étrangers à la commune profitent sans en indemniser totalement le coût (par ex. offre culturelle, loisirs, transports publics, sécurité). Ce problème de débordement (spillover) ne concerne pas exclusivement les relations entre centre et communes périphériques d'une agglomération, mais c'est là qu'il se manifeste avec le plus d'acuité.

En plus des charges de centre urbain, les centres urbains doivent assumer des **charges particulières**, supérieures à la moyenne en faveur de leur population, en raison de leur fonction de centre et de leur structure sociodémographique. Elles sont dues pour une part au phénomène de différenciation sociale : les villes-centres présentent une plus forte concentration de chômeurs, de pauvres, de personnes seules, de jeunes en formation, de chômeurs en fin de droit, de personnes âgées et d'étrangers et doivent en assumer les conséquences financières. Il y a d'autre part des charges liées à la fonction de centre, comme le surcroît de dépenses dans le domaine des transports privés ou publics, ou dans celui de la sécurité.

Cette étude confirme que les villes centres et les zones urbaines ont toujours beaucoup de difficultés à faire admettre et traduire dans des mécanismes de compensation ou participation les conséquences de leur position centrale ou urbaine que ce soit en matière de charges ou de contributions au rayonnement d'une région voire au-delà.

Lausanne n'est pas mieux lotie que ses consœurs, les différents exemples développés dans le cadre de l'état des lieux l'illustre clairement.

5.6 *Grande échelle : des réseaux à entretenir*

En participant à différents groupes de travail et associations, la Ville de Lausanne défend selon les canaux les intérêts des villes, de la Suisse occidentale, de la région lémanique. Lausanne assume ici

¹³ Office fédéral du développement territorial ARE, *Charges des centres urbains et charges particulières dans les agglomérations. Etude de base dans le cadre du Monitoring de l'espace urbain suisse*, Berne, 2013.

son rôle de quatrième ville de Suisse et de principale ville de Suisse romande avec Genève. Les réseaux sont nombreux et jouent un rôle important à l'échelle cantonale, romande ou Suisse.

5.7 *La Métropole lémanique reste virtuelle*

La Métropole lémanique est une réalité géographique, économique et sociale, identifiée dans le cadre du projet de territoire suisse publié par le Conseil fédéral.

Sa réalité politique a été établie par les gouvernements vaudois et genevois qui ont signé le 9 novembre 2011 un accord portant sur le développement et la promotion de la métropole lémanique. Pour l'heure, la métropole lémanique correspond ainsi aux Cantons de Vaud et de Genève et n'englobe qu'une partie de sa réalité géographique (territoires vaudois et genevois alors que le territoire identifié dans le projet de territoire suisse comprend une partie des Cantons du Valais et de Fribourg ainsi que la rive française du lac Léman).

Du point de vue institutionnel, seule la dimension cantonale est intégrée dans la Métropole lémanique telle qu'elle existe aujourd'hui. Les villes, les communes, les régions ne sont pas parties prenantes alors qu'elles participent également au rayonnement de la métropole et sont largement concernées par les enjeux et défis qu'elle doit affronter.

En l'état, la Métropole lémanique reste d'abord un projet de communication, de lobbying et de promotion économique qui a pris le relais de l'accord Vaud-Genève, mais n'est pas encore ancrée dans les esprits des acteurs de ce territoire.

6. Intentions de la Municipalité

Dans les chapitres précédents, les points forts et les points faibles des différents modes de collaboration ont été analysés. Des enjeux globaux en matière de financement et de répartition de charges ont été identifiés.

Ainsi, lorsque les tâches accomplies se font à l'intérieur d'un cadre clair et défini, Lausanne est reconnue comme partenaire, leader ou prestataire de services. Dans des contextes moins consensuels, le positionnement de Lausanne peut être difficile entre l'affirmation de la ville-centre et la volonté de jouer le jeu et ne pas paraître arrogant. Dans l'avancement des projets, plusieurs écueils apparaissent suite au déséquilibre entre Lausanne et les communes voisines notamment en matière de ressources humaines, financières et techniques. L'effort pour lever des fonds à l'échelle régionale est tel que la tentation de trouver un financement seulement auprès des plus « gros » est grande.

Vis-à-vis du Canton, la problématique est similaire, lorsque Lausanne oscille entre une volonté de « rentrer dans le rang » et le souhait d'affirmer sa spécificité de grande ville et de capitale du Canton. En parallèle, un enjeu important est de faire reconnaître le fait qu'elle a à affronter des problématiques liées à son statut de ville-centre et que dans ce cas la solidarité cantonale ou régionale doit fonctionner. Ce d'autant plus que la plupart du temps, les problèmes ne s'arrêtent pas aux frontières communales et que d'autres communes seront tôt ou tard confrontées aux mêmes problèmes. Dans ce contexte, Lausanne joue un rôle de pionnier et développe des savoir-faire qui seront utiles à d'autres.

Ces constats mettent en avant la nécessité pour Lausanne de contribuer au renforcement d'une identité et d'une solidarité régionale qui puissent transcender les réflexes de chasse gardée communale et de rejet du plus « gros » de crainte de perdre son autonomie, sans pour autant renoncer à jouer son rôle de ville-centre, de capitale cantonale et de pôle de la métropole lémanique. La recherche de cet équilibre délicat constitue la ligne directrice de ce préavis.

C'est sur la base de ces réflexions que la Municipalité présente ses intentions, articulées sur trois échelles d'intervention principales, puis déclinées en objectifs et actions.

- Lausanne, cœur de l'agglomération Lausanne-Morges
 - a. Jouer un rôle moteur et initier des processus dans le cadre de l'agglomération
 - b. Participer pleinement au processus d'agglomération
 - c. Intégrer cette dimension au fonctionnement de l'administration communale
 - d. Renforcer la participation du législatif au processus d'agglomération
- Lausanne, ville-centre et capitale
 - a. Jouer un rôle moteur dans le renforcement de la collaboration intercommunale
 - b. Rechercher des solutions pour un financement équitable des équipements d'importance régionale
 - c. Travailler à une meilleure prise en compte des charges de ville-centre dans les processus péréquatifs
- Lausanne, quatrième ville de Suisse et pôle de la Métropole lémanique
 - a. Participer aux groupes et lobbying en faveur des villes et agglomérations
 - b. Prendre part, le moment venu, au développement de la métropole lémanique

7. Lausanne, cœur de l'agglomération Lausanne-Morges

Les agglomérations constituent aujourd'hui en Suisse les principaux moteurs du développement économique et démographique en Suisse. Elles accueillent environ 75% de la population et 80% des emplois du pays et présentent une croissance supérieure au reste du territoire.

Profitant d'une dynamique maintenant bien engagée et d'un soutien fort des autorités, les projets d'agglomération constituent un instrument majeur pour atteindre les objectifs d'un développement urbain durable, coordonnant transports et urbanisation dans ces territoires.

Les projets d'agglomération représentent également de formidables laboratoires d'expériences en matière de collaboration intercommunale, en exigeant des partenaires d'un projet qu'ils définissent une vision commune du développement de leur territoire, dans un espace urbain fonctionnel plutôt qu'administratif, et qu'ils s'accordent sur les moyens d'y parvenir.

Ambitieux par son échelle et les mesures qu'il propose, porté par le succès des deux premières générations de projet et bénéficiant d'une grande visibilité, le Projet d'agglomération Lausanne-Morges (PALM) concrétise une démarche partenariale menée autour d'un idéal partagé.

Lausanne ne peut faire cavalier seul au cœur de l'agglomération. La force du projet et sa cohérence dépendent de l'engagement de tous les partenaires, et en particulier de celui de la ville-centre.

7.1 Jouer un rôle incitatif dans le Projet d'agglomération Lausanne-Morges

Tant en termes géographiques, démographiques, fonctionnels (réseau de transport, services, grands équipements, etc.) que par sa position de ville-centre et de ville-capitale, Lausanne constitue l'un des acteurs-clés de l'agglomération Lausanne-Morges. Son engagement est donc déterminant pour la dynamique de l'ensemble du projet d'agglomération Lausanne-Morges (PALM).

7.1.1 Partager les expériences

Secteur le plus dense de l'agglomération, Lausanne a été confrontée avant les autres communes aux problématiques qui fondent aujourd'hui le PALM. Pour y faire face, elle a innové et mis en œuvre des principes partagés aujourd'hui à l'échelle de l'agglomération.

Certaines mesures infrastructurelles et d'urbanisation qui sont au cœur du PALM 2007 et du PALM 2012 vont engendrer des conditions de mise en œuvre complexes pour les collectivités ; dans ce cadre, les leçons et expertises issues des expériences lausannoises pourraient bénéficier à l'ensemble du projet d'agglomération. Lausanne bénéficie en effet de l'expérience de projets d'envergure réalisés sur son territoire, rendus particulièrement complexes par l'échelle de la ville, sa topographie et son espace urbain fortement sollicité. La réalisation du métro m2, et avant lui celle du m1, sont des exemples représentatifs de réalisations d'envergure, menées de façon partenariale.

Si des échanges se font déjà naturellement et de manière informelle au sein de structures supra-communales en place, une formalisation des contacts donnerait plus de poids au partage des expériences. Des séances professionnelles pourraient être organisées en ce sens, à l'instar des journées d'échanges d'expériences menées par la Confédération pour les projets-modèles.

Par ailleurs, l'Administration lausannoise pourrait mettre à disposition, sous une forme à définir, des ressources humaines destinées à conduire certains projets de l'agglomération ou à venir en appui de ressources insuffisantes. Le cas s'est déjà produit notamment avec la direction de la révision du PALM en 2012, avec le pilotage par des collaborateurs de l'Administration communale lausannoise de projets d'axes forts de transports publics urbains ou, encore, lors de la mise en place du SDNL.

7.1.2 Jouer un rôle de moteur et initier des processus

Dotée d'une administration de grande taille, aux compétences-métiers multiples, et d'un exécutif professionnel, la Ville de Lausanne dispose de fortes ressources internes pouvant être engagées dans les projets liés au PALM.

Avec ces moyens, Lausanne peut assumer le rôle de moteur de l'agglomération, maintenant une dynamique à l'ensemble du projet. Par des réalisations menées en pionnier et par une mise en pratique exemplaire des principes du PALM, Lausanne pourrait stimuler des communes plus réticentes.

A cet effet, rappelons que, parmi les mesures du PALM 2007 :

- les projets de mobilité douce ont déjà fait l'objet d'un préavis (préavis 2011/7) adopté par le Conseil communal au printemps 2011 ;
- le financement pour la première partie du projet des axes forts à l'avenue de Chailly a également été octroyé par ce même Conseil ;
- le projet du tram t1 a fait l'objet d'une mise à l'enquête entre juin et juillet 2012.

Par ailleurs, la révision du Plan directeur communal, en cours, permettra d'ancrer démocratiquement les options de planification définies dans les planifications supérieures de l'agglomération (en particulier PALM 2007 et 2012 et études des Schémas directeurs). S'inscrivant dans la ligne de ces planifications, le plan directeur en accroît la cohérence, en précise les conditions de mise en œuvre et les moyens d'action. En l'état, peu de communes de l'agglomération ont initié une telle démarche.

7.1.3 Faire profiter l'agglomération de l'influence politique de la ville-centre

Du fait de sa taille et de sa position, la Ville de Lausanne dispose d'un poids politique important à l'échelle nationale. Dans une situation de fortes concurrences entre agglomérations suisses, exacerbée par les limites financières des fonds fédéraux, la force politique peut être déterminante pour l'avancée et l'acceptation des projets, et profiter à l'ensemble de l'agglomération.

7.1.4 Mener une communication locale cohérente avec les objectifs généraux du projet

Il est important que la communication menée autour du projet d'agglomération soit cohérente à toutes les échelles, soit du projet d'ensemble à l'échelle de l'agglomération, à sa mise en œuvre à l'échelle communale.

Plus concrètement, il s'agit de montrer que chaque projet d'infrastructure ou chaque projet urbain communal contribue à l'atteinte d'objectifs généraux plus vaste, et qu'il s'insère dans une logique d'action dûment planifiée avec d'autres partenaires. Cet effort de cohérence permettra de justifier des projets à vocation générale, parfois contestés par la population locale.

Partant, il est également nécessaire que les représentants de la Ville ou du SDCL, au-delà de leurs spécialité « métier », partagent une même vision, un même message « Ville de Lausanne » ou « SDCL » selon les contextes, vis-à-vis de leurs partenaires externes et de la population.

7.1.5 Réfléchir à l'évolution de la gouvernance d'agglomération

Le processus de révision du PALM 2012 a mis en évidence la fragilité et le côté perfectible de la structure de gouvernance de l'agglomération, principalement le fait que son efficacité et son bon fonctionnement sont soumis à la bonne volonté de tous les acteurs.

Ce constat intervient à une période de transition pour les instances du PALM, et plus encore pour celles des Schémas directeurs. En effet, les structures en place se doivent d'anticiper leur évolution. A l'heure de la concrétisation du premier train de mesures du PALM 2007, longuement planifiées, le positionnement, le rôle et les missions de ces instances doit être adapté.

Une réflexion sur le devenir des instances du PALM est en cours, à laquelle Lausanne est pleinement intégrée. Les instances du PALM, assistées d'un mandataire, devront notamment clarifier le rôle, le positionnement de chacun des partenaires ainsi que leurs relations mutuelles, afin de gagner en efficacité et de renforcer la capacité du système à surmonter des défis tels que ceux rencontrés lors de la révision du PALM 2012.

En l'état, la réflexion fait face à des questions ouvertes, comme par exemple :

- Quel rôle particulier le Canton tient-il dans le PALM ? Doit-il assumer le pilotage du projet ou conserver un rôle incitatif ?
- Quel est la place des associations régionales : financeur, soutien administratif, organe de promotion et de lobbying, etc. ?
- Quelle est la relation hiérarchique entre les Schémas directeurs, représentants des communes, et le PALM et le Canton ? Peut-on maintenir une structure hiérarchique horizontale ? L'implication technique et politique des Schémas directeurs dans le PALM est-elle suffisamment forte ?

Le questionnement du montage institutionnel pour des projets intercommunaux semble une étape « naturelle » dans l'évolution des structures et de leur rôle. En se basant sur d'autres exemples suisses de collaboration régionale, on constate que c'est un phénomène partagé par d'autres collectivités. Les « projets-modèles pour un développement territorial durable » de la Confédération¹⁴ sont riches en enseignement dans le domaine. Ils font en effet office notamment de projets-test pour des actions de collaboration au niveau suprarégional.

Premier constat, les expériences des projets-modèles ont tendance à confirmer que des structures de fonctionnement du type de celles du PALM et des Schémas directeurs sont pertinents pour stimuler la coopération dans le cadre de problèmes à l'échelle suprarégionale. En effet, ces expériences mettent en évidence « que le succès de la coordination des régions urbaines dépend de la volonté de coopérer

¹⁴ KÜBLER Daniel, WIDMER Céline, *Projets-modèles pour un développement territorial durable, Collaboration au niveau suprarégional*, ARE, Berne, 2013.

de toute une série d'acteurs » et qu'une coordination régionale fondée sur l'auto-gouvernance et la liberté d'action est préférable. L'auto-gouvernance et la liberté d'action sont même « les conditions préalables nécessaires à la mise en place de la collaboration ». Les coopérations plus ambitieuses, dépassant les frontières institutionnelles, doivent quant à elles relever des défis majeurs, pouvant menacer les tentatives de collaboration dans toute une région. Instituer une obligation de coopérer au niveau transrégional semble donc difficile ; les avantages d'une structure de coopération non hiérarchisée respectant la liberté d'action l'emportent nettement, même si une telle structure ne résout pas le problème du manque d'ancrage démocratique et de représentation de la population.

Quant à l'élargissement de la gouvernance à d'autres thèmes que l'urbanisation et les transports, thèmes de base des projets d'agglomération, et leurs corollaires (nature et environnement), il semble qu'une telle démarche risque de mettre à mal, quand la coopération régionale reste fragile, l'efficacité des projets d'agglomération par rapport à leur objectif premier. En effet, l'expérience des projets-modèles a montré qu'une forme de gouvernance suprarégionale touchant à plus de domaines n'était pas adéquate dans un premier temps. Des domaines autres, tels que la politique d'intégration ou la politique sociale, sont susceptibles de provoquer des résistances dans les communes, et pourraient constituer des motifs de blocage pour les projets d'agglomération. Il est aussi constaté par les acteurs des projets-modèles que « les structures qui englobent tous les domaines politiques sont considérées majoritairement comme étant irréalistes ». Le Projet de territoire suisse confirme cette tendance ; il préconise lui aussi une solution orientée sur des partenariats entre collectivités territoriales ciblés sur des projets, sur une base volontaire et n'englobant pas tous les domaines.

Toutefois, il pourrait être souhaitable que pour stabiliser le dispositif, à long terme, des structures de collaboration plus contraignantes soient mises en place. Elle serait même nécessaire au cas où l'agglomération souhaiterait élargir la collaboration à un plus grand nombre de domaines politiques.

7.2 *S'inscrire pleinement dans les structures du projet d'agglomération*

La gouvernance du projet d'agglomération fonctionnant en l'état sur une base volontaire et partenariale, il importe que Lausanne joue le jeu du système en place, tant pour y assurer la défense de ses propres intérêts que pour maintenir l'équilibre de l'ensemble de la structure.

7.2.1 *Participation au PALM : participer activement au projet en intégrant la structure en place*

Le montage partenarial du PALM implique que chaque membre intègre la structure en place en respectant les règles du jeu partenarial et dans un esprit proactif. Dans une telle structure, chaque partenaire doit pouvoir faire la preuve de sa bonne volonté.

Tout en maintenant les spécificités du cas lausannois, Lausanne a intégré les structures de projet du PALM à l'exemple des autres membres. Les instances de pilotage technique du projet intègrent les représentants des Schémas directeurs, des associations régionales et des deux services cantonaux leaders. Avec la création du SDCL, Lausanne y participe désormais par le biais du responsable du Schéma directeur, à l'instar des autres communes. Au niveau politique, la création du SDCL clarifie les représentations au comité de pilotage ; conformément au manuel de projet du PALM, Lausanne est présente en tant que ville-centre et comme pilote du SDCL.

La mise à disposition conséquente de ressources humaines et financières pour soutenir le projet d'agglomération atteste de l'engagement de Lausanne dans le projet.

7.2.2 *Participation aux autres Schémas directeurs : reconnaître et utiliser ces structures intermédiaires*

Depuis début 2013, Lausanne a clarifié son positionnement par rapport aux Schémas directeurs voisins. Si la commune reste membre du SDNL, qui gère l'enclave de Vernand, elle s'est retirée du SDOL et du SDEL qui ne gèrent plus aucun projet sur le territoire lausannois.

Dès lors, Lausanne entretient plusieurs niveaux d'interactions avec les Schémas voisins :

- avec le SDOL, la coordination se fait par projet, ponctuellement ou dans des structures de projets ad hoc (groupes de suivi et groupes décisionnels). C'est notamment le cas pour le projet de réaménagement de l'avenue du Chablais, partagée entre Lausanne et Prilly ;
- avec le SDEL, la coordination est également menée par projet, le SDEL menant des réflexions stratégiques (concept paysager par exemple) qui déborde les limites communales ;
- dans le SDNL, Lausanne participe comme commune membre. La commune est représentée dans la cellule de pilotage technique, dans le groupe de pilotage politique et dans les structures de projet des chantiers d'étude qui la concerne.

Lausanne reconnaît donc les Schémas directeurs comme partenaires à part entière pour la coordination à l'échelle régionale et la planification stratégique entre communes. Elle s'est engagée à participer aux études menées par les Schémas directeurs, à les soutenir et à les mettre en œuvre sur son territoire. Elle a accepté de déléguer certaines tâches de planification et de communication, à caractère intercommunal, à un organe supérieur de type « Schéma directeur » ou à un bureau intercommunal. Dans les instances des Schémas directeurs, la commune respecte les décisions prises à la majorité des membres.

Lausanne accepte également de mettre à disposition des ressources humaines pour la représenter dans les instances de projet et le suivi des études du Schéma. Dans le cas du SDNL, elle soutient la structure en la dotant de moyens d'actions suffisants, notamment en finançant le bureau et les études. Conformément au préavis N°2012/36 du 12 juillet 2012, le financement des Schémas directeurs est assuré via le service d'urbanisme, gestionnaire du crédit d'investissement alloué à cet effet à la Municipalité.

Dans le cas particulier du SDNL, les collaborations à venir ouvrent de nouveaux défis. En effet, les communes de Romanel-sur-Lausanne et Lausanne ont confié au bureau du SDNL le pilotage d'un Plan directeur localisé intercommunal (PDLi) sur leur territoire. Cette planification est destinée à assurer le développement cohérent de l'un des principaux secteurs de développement de l'agglomération. En effet, comprenant près de 300 hectares entre l'autoroute et le sud de Cheseaux-sur-Lausanne, le périmètre du PDLi pourrait accueillir près de 16'000 habitants et emplois supplémentaires à l'horizon 2030. Ce projet de planification exigera une coordination accrue et un fort ancrage démocratique. Contrairement au Schéma directeur intercommunal de Malley (SDiM), mené par le bureau du SDOL et adopté en 2012, le PDLi sera soumis à l'adoption des organes délibérants.

7.2.3 Constituer un nouveau Schéma directeur pour Lausanne et Epalinges

Contrairement aux communes voisines, Lausanne a pu fonctionner longtemps sans se structurer en Schéma directeur. D'une part, elle disposait de ses forces internes pour traiter des projets de grande envergure ; d'autre part, en appartenant à plusieurs Schémas directeurs par des morceaux de son territoire, il lui était difficile de centrer ses forces sur un Schéma directeur propre.

Il manquait à l'échelle de l'agglomération la présence d'un centre fort, intégré pleinement dans les processus en cours. Le rapprochement avec Epalinges - absent des Schémas directeurs mais intégré au périmètre de projet du PALM - s'est rapidement imposé en raison de la proximité géographique des deux communes et des habitudes de collaborations déjà présentes.

La constitution officielle du SDCL n'a pas pour objectif premier de créer une planification territoriale intercommunale, de type Schéma directeur. Cette constitution vise plutôt à :

- intégrer la Commune d'Epalinges dans le PALM ;
- formaliser des habitudes de collaboration entre les deux Communes ;

- disposer d'une plateforme de coordination pérenne pour gérer les projets partagés en cours (PAC Vennes, réaménagement de la RC601, planification des transports) et à venir (notamment, projet de prolongement du métro m2) ;
- affirmer la volonté du centre d'être pleinement partie prenante de l'agglomération ;
- donner plus de poids et de cohérence aux actions de lobbying et de communication dans le cadre du PALM, par des interventions intercommunales concertées.

La création du SDCL a été officialisée lors d'une rencontre entre les deux Municipalités le 23 novembre 2011. Dans la foulée, les deux Communes se sont rencontrées à plusieurs reprises dans le cadre de l'élaboration du PALM 2012 pour définir les priorités du SDCL et coordonner leurs réponses aux différentes consultations.

Un effort de communication important a été entrepris pour promouvoir la création du SDCL. Plusieurs actions de communication conjointes ont été menées par les deux Communes au sein du SDCL : avec le PALM en 2012 lors du Comptoir suisse, avec la Métropole lémanique et le PALM aux MIPIM 2012 et 2013 à Cannes, ou encore lors de la journée « Nord lausannois 2030 » co-organisée par le SDCL et le SDNL en mai 2013. Mme la Conseillère fédérale Doris Leuthard, responsable de la politique fédérale des agglomérations était l'invitée d'honneur de cette manifestation particulièrement remarquée. Une plaquette explicative relative au SDCL, fruit du travail conjoint des deux communes, a été publiée à cette occasion.

Depuis 2012, les collaborations entre les deux Communes sont donc régulières et structurées. Le SDCL s'est inspiré d'une structure de projet du type de celle des autres Schémas directeurs pour son fonctionnement, dans un souci de cohérence vis-à-vis des autres partenaires. Un guide de projet et une convention de collaboration sont en cours d'élaboration.

Le pilotage politique du Schéma directeur est assuré conjointement par les deux Communes, sous la présidence du Directeur des Travaux de la Ville de Lausanne. S'agissant d'abord d'une structure visant à une collaboration en matière d'aménagement du territoire, le pilotage technique est assuré par un chef de projet rattaché au Service d'urbanisme de Lausanne. Ce rattachement au Service d'urbanisme garantit une cohérence par rapport aux échelons supérieurs de planification, les projets d'agglomérations étant pilotés au Canton par le Service du développement territorial (SDT) et à la Confédération, par l'Office du développement territorial (ODT). Le chef de projet du SDCL est par ailleurs en charge de la représentation du Schéma dans le PALM.

Le fonctionnement du SDCL assuré par des ressources internes à l'Administration lausannoise se justifie par la nature particulière du Schéma centre et de ses missions. Les ressources humaines dévolues au SDCL sont variables. Outre le Service d'urbanisme qui met à disposition le chef de projet, les Services des routes et de la mobilité et du développement de la Ville et de la communication sont mis à contribution.

Le PALM et les Schémas directeurs ont constitué au fur et à mesure de leur développement des équipes autour d'un chef de projet, réunis à l'origine sur un site unique à Perrelet. Dans le cas du SDCL, le besoin de proximité avec l'Administration lausannoise a justifié le maintien du chef de projet au sein d'une structure communale. Il profite en effet davantage des ressources de l'Administration lausannoise que des ressources mutualisées à Perrelet. Par ailleurs, l'intérêt d'un regroupement de tous les acteurs de l'agglomération sur un même site est à relativiser après le récent départ du SDOL, qui par manque de place, a déménagé dans les locaux de l'Administration communale de Renens.

Pour assurer une égalité de traitement avec les autres Schémas directeurs, cofinancés par le Canton via les aides de la loi sur l'aide au développement économique (LADE), le SDCL a adressé fin 2013 une demande de cofinancement de ses frais de fonctionnement. La demande est en cours de traitement auprès des instances cantonales.

Concernant le financement des études, ou des besoins de communication intercommunaux spécifiques, une clé de répartition ad hoc sera définie avec Epalinges, au cas par cas et en fonction des

répercussions financières effectives sur les deux communes. En ce qui concerne sa part de financement, Lausanne pourrait avoir recours au crédit III d'investissement du patrimoine administratif déjà accordé, si le Conseil communal admet une modification des conditions d'utilisation du préavis N°2012/36 (voir chapitre 11. Aspects financiers).

7.3 *Optimiser la gouvernance interne à l'Administration lausannoise pour les objets liés au PALM et aux Schémas directeurs*

La dynamique fédérale et la structure de projet mise en place dans le projet d'agglomération supposent souvent de la part des partenaires des interventions rapides et préalablement concertées. L'expérience de la révision du PALM (PALM 2012) a particulièrement démontré la nécessité de structures de coordination pérenne - telles que les Schémas directeurs - destinées notamment à coordonner les partenaires, à structurer leurs interventions et à défendre leurs intérêts auprès des instances du PALM.

7.3.1 *Mettre en place une plateforme pérenne de coordination interservices*

En comparaison des autres communes du PALM, la Ville de Lausanne dispose d'une administration nettement plus grande et mieux dotée. Si l'échelle lui apporte un avantage en termes de compétences internes, elle peut par contre, à l'inverse, souffrir de lourdeurs administratives et exiger des efforts de coordination supplémentaires.

Rappelons que Lausanne présente la particularité - unique dans l'agglomération - d'être à la fois représentée dans les instances du PALM en tant que ville-centre, d'être membre du SDNL et d'être la commune pilote du SDCL. Ces particularités se traduisent par une situation parfois complexe, l'administration comptant dans ses rangs à la fois des collaborateurs impliqués dans le PALM et les Schémas directeurs à un niveau stratégique, et d'autres, si ce n'est les mêmes, occupés à la mise en œuvre des mesures du PALM, tâche purement communale.

Le nombre des collaborateurs impliqués et une certaine segmentation des tâches en fonction des compétences métiers requises peuvent générer une certaine « dilution » des missions et nécessiter une coordination accrue. Une coordination importante doit donc être faite à l'interne de l'administration, entre les différents services, pour les affaires qui concernent le PALM et les Schémas directeurs.

Si des relations informelles et selon des modalités flexibles sont une habitude entre services, en particulier dans les « temps forts » des projets, la mise en place d'une plateforme de coordination technique pérenne pourrait conforter les habitudes, donner plus de poids à la thématique PALM et amener plus d'efficacité. Elle pourrait être organisée dans le cadre du SDCL, en présence de représentants palinzards, ou dans une autre structure à définir avec les services les plus concernés (urbanisme, routes et mobilité, développement de la ville et communication, voire plus ponctuellement parcs et domaines) et selon les thèmes à traiter.

7.3.2 *Utiliser un logiciel unique pour la planification financière des mesures PALM*

Il est prévu que tous les partenaires du PALM utilisent un logiciel de planification financière commun, destiné aux mesures infrastructurelles.

Le logiciel est destiné à gérer les projets relatifs au PALM, dans tout son périmètre. Il permettra d'obtenir une vue actualisée des projets et d'anticiper les coûts dans les budgets des collectivités. Pour la Ville de Lausanne, il permettra non seulement d'avoir une vue d'ensemble des mesures du PALM, de faciliter la gestion et le suivi des projets sur la durée et les relations avec les autres partenaires (communes, Canton, Confédération), mais aussi de structurer les interventions des différents services pour ce type d'objets particuliers.

7.4 *Impliquer davantage le corps législatif*

Comme mentionné précédemment, la structure de gouvernance du PALM est d'abord une structure de projet, orientée sur les objectifs de la Confédération. S'y ajoutent un rythme de travail tendu lié au calendrier fédéral, l'ampleur et la complexité de la tâche, ainsi que l'obligation d'y répondre de la manière la plus efficiente dans une situation de concurrence. Dans ce contexte, les implications des organes législatifs dans le processus de construction du PALM ont parfois été relativement faibles.

7.4.1 *Informier régulièrement les législatifs sur l'évolution des projets*

Les membres des législatifs communaux sont régulièrement invités lors de journées d'informations autour des projets de l'agglomération Lausanne-Morges (marchés des Schémas directeurs, journée nord-lausannois 2030 SDNL-SDCL organisée le 25 mai 2013, et autres expositions liées au PALM).

Deux conférences d'agglomération sont organisées chaque année depuis le début du projet. D'abord destinées aux exécutifs communaux, certaines ont été ensuite élargies à l'ensemble des Conseils communaux de l'agglomération, réunissant 750 personnes lors des dernières manifestations.

La conférence d'agglomération est le lieu où les législatifs et les exécutifs des communes membres de l'agglomération Lausanne-Morges sont réunis. Cette plateforme pourrait évoluer vers un espace à disposition des exécutifs et des membres des législatifs intéressés qui pourraient échanger et être intégrés au processus de réflexion sur l'évolution du PALM ou l'approfondissement de certaines thématiques.

7.4.2 *Valoriser le rôle de la Commission permanente de politique régionale*

Lausanne a été un précurseur en mettant en place une commission permanente, entièrement dédiée à la politique régionale (CPPR). Les attributions et le rôle de cette commission sont cependant régulièrement questionnés, y compris par les membres de la commission. Après quelques années inconfortables, la CPPR a trouvé un mode de fonctionnement qui allie récolte d'information et rencontres régulières avec les directeurs concernés pour assurer l'information et la discussion sur les projets régionaux. Elle traite des préavis de portée intercommunale et elle est désignée pour représenter le législatif lausannois lors de processus intercommunaux.

7.4.3 *Inciter au dialogue et au partage d'expériences entre législatifs*

Dans le but d'inciter au dialogue et au partage d'expérience entre législatifs, le Schéma directeur du Nord lausannois a invité les autorités des communes qui le constituent à former des commissions du « développement régional du Nord lausannois ».

Cette démarche a pour objectif :

- d'informer régulièrement les Conseils communaux et généraux de l'avancement des études et de leur présenter les options envisagées dans les domaines de l'économie, l'urbanisme, la mobilité, la nature, le paysage, l'agriculture, l'énergie et l'environnement du Nord lausannois ;
- d'entendre et prendre en compte les réactions et remarques émanant des Conseils communaux ;
- de pouvoir, sur le long terme, dialoguer avec des interlocuteurs au courant des affaires communales et bien informés sur les objectifs, processus et enjeux du développement régional.

Le Bureau du SDNL propose de rencontrer chaque commission une fois par année au moins. Une deuxième rencontre, en automne, réunirait l'ensemble des commissionnaires des 12 communes en plénum, elles auraient ainsi l'occasion de faire connaissance et d'échanger.

La Municipalité soutient cette démarche, et la CPPR a répondu favorablement à la proposition du SDNL.

Un même dispositif pourrait être proposé à l'échelle des autres Schémas directeurs.

7.4.4 Initier des préavis intercommunaux

Dans le prolongement de la démarche initiée par le SDNL, des préavis d'intention pourront être proposés. Soit pour présenter les développements prévus à différentes échelles soit en se focalisant sur une zone ou un projet précis planifié à l'échelle du PALM ou d'un Schéma directeur.

Ainsi, la Municipalité pourrait présenter des préavis d'intention propres au SDCL ou commun avec d'autres Schémas directeurs au Conseil communal. Ces préavis permettront de discuter les projets et processus en amont afin d'intégrer au mieux les législatifs. Il s'agit d'éviter de limiter le rôle du Conseil communal à une chambre de validation de budgets destinés à des processus et projets sur lesquelles les instances de l'agglomération se sont déjà engagées.

Cette discussion pourra, selon les cas, regrouper les commissions des Conseils de toutes les communes concernées.

7.5 Influencer sur le devenir et la pérennisation de la politique fédérale des agglomérations

7.5.1 Faire du lobbying politique auprès de la Confédération

La Municipalité de Lausanne, conjointement avec ses partenaires du PALM et les autorités cantonales, prend part aux consultations et discussions menées dans le cadre de la politique des agglomérations et son financement. Cette action est également menée dans le cadre de l'Union des villes suisse. Cet organisme défend les positions suivantes :

- la politique d'agglomération de la Confédération doit être ancrée dans la loi ;
- il faut renforcer les instruments de la Confédération pour appliquer la politique d'agglomération. Parmi eux, les projets-modèles, les programmes d'agglomérations et le monitoring de l'espace urbain sont à mentionner ;
- il faut encourager les collaborations dépassant les frontières communales et cantonales ;
- la Confédération doit intégrer de manière appropriée les nouvelles formes de collaboration territoriale, comme les conférences régionales ou métropolitaines, dans les processus politiques.

L'objectif de l'ensemble des partenaires est de pérenniser la politique d'agglomération de la Confédération en la dotant de moyens suffisants.

7.5.2 Faire preuve d'exemplarité dans le soutien aux objets fédéraux liés ou contribuant aux projets d'agglomération

Ces dernières années, plusieurs votations fédérales ont porté sur des objets relatifs à l'aménagement du territoire et à la mobilité. Les exemples récents de la votation en faveur de la révision de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT), du financement et aménagement de l'infrastructure ferroviaire (FAIF) et de l'augmentation du prix de la vignette autoroutière sont en ce sens particulièrement marquants. D'autres votations vont intervenir ces prochains mois, en particulier celle relative au nouveau fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA).

Certaines décisions seront essentielles pour maintenir des conditions-cadres favorables aux projets d'agglomération et pour assurer leur pérennité par la mise à disposition de ressources financières en suffisance, suppléant au fonds d'infrastructure épuisé.

Une prise de position lausannoise en faveur de ce type d'objets fédéraux peut constituer un message fort auprès de la Confédération et un exemple à suivre pour les autres communes de l'agglomération.

7.5.3 Intervenir dans les réflexions techniques sur le futur des projets d'agglomération

Différentes plateformes d'échange entre Confédération, Canton et communes permettent de débattre de l'avenir des projets d'agglomération (Conférence tripartite d'agglomération, Journées d'échanges d'expérience de l'ARE sur les projets d'agglomération, etc.). Ce type d'événements est nécessaire car il permet d'acquérir une information de première main sur l'évolution des pratiques fédérales. Il permet également les échanges d'expériences entre agglomérations et des échanges informels par la réunion des différents acteurs. Finalement, ces rencontres offrent la possibilité d'influer sur les directives des futurs projets d'agglomération, par exemple en demandant le traitement dans les futurs projets d'agglomération de thématiques spécifiques (logement ou autre). Il importe donc que la ville de Lausanne et le SDCL y délèguent régulièrement des représentants.

8. Lausanne, ville-centre et capitale

Le statut de ville-centre place les autorités lausannoises face à des responsabilités qui ont des retombées bien plus larges que ses limites territoriales. En premier lieu, en tant que moteur économique, pôle culturel et de formation, la réussite de Lausanne devient celle de la région. Mais également, en tant que lieu de concentration de problématiques urbaines, ses difficultés ont, elles aussi, des répercussions qui vont au-delà des frontières. Faire bénéficier la région de retombées positives tout en faisant appel à la solidarité régionale ou cantonale pour faire face aux charges de ville-centre est une alchimie délicate. La Municipalité souhaite renforcer cette dynamique en jouant un rôle proactif dans le développement de collaborations à l'échelle de la région et en défendant les intérêts des villes centre dans les processus de négociation avec le Canton et au niveau fédéral.

8.1 Jouer un rôle proactif dans une approche régionale des besoins

En tant que ville principale et capitale du Canton, Lausanne a un rôle particulier à jouer pour la région. Elle doit saisir l'occasion de démontrer qu'elle est une chance pour ces voisines qui bénéficient des retombées de l'attractivité économique et culturelle de leur voisines. Elle apporte aussi une expertise dans la prise en charge des problématiques spécifiques des zones urbaines. Cette place particulière est aussi une responsabilité que la Municipalité souhaite assumer. Avec des propositions et des actions concrètes, la Municipalité a pour but de contribuer à construire et renforcer une confiance réciproque entre les communes de la région.

8.1.1 Mettre le savoir faire lausannois à disposition des communes voisines

La plupart des services de l'Administration communale lausannoise travaillent régulièrement ou ponctuellement avec leurs homologues des communes voisines. Des guides de bonnes pratiques développés pour un usage interne sont diffusés auprès des collègues voisins. Des conseils par téléphone, des discussions informelles tissent des liens qui contribuent, à leur niveau, à la construction d'une confiance et d'une estime réciproques.

Afin de mettre en valeur et étendre ce réseau informel à l'ensemble des communes voisines, l'Administration communale va éditer un catalogue des prestations qu'elle fournit déjà ou pourrait fournir. De cette manière, les savoir-faire développés au sein de l'Administration lausannoise deviendront une ressource pour l'ensemble des communes de l'agglomération

8.1.2 Renforcer et proposer des partenariats intercommunaux

Suivant le modèle du partenariat de collaboration entre services techniques signé avec les communes de Lutry puis de Pully, Paudex et Belmont, d'autres démarches pourront être entreprises pour consolider les collaborations techniques existantes. Dans le domaine non technique, en s'inspirant de l'exemple du passeport vacances, des projets d'intérêt général pourront être proposés et soutenus dans l'optique d'apporter une prestation nouvelle au bénéfice des habitants de la région.

8.1.3 Organiser des rencontres régulières

Plutôt que d'entrer en contact avec les communes voisines que lorsqu'il y a un problème, la Municipalité souhaite renforcer la connaissance et la confiance réciproque.

Elle prévoit de proposer des rencontres bilatérales régulières avec les municipalités des communes limitrophes sur la base d'un ordre du jour établi en commun.

8.1.4 Identifier les projets à potentiel intercommunal

Trop souvent, les projets sont développés dans une optique strictement communale alors qu'une réflexion initiale y aurait décelé un potentiel intercommunal. La Municipalité va inciter les porteurs de projet à examiner la dimension intercommunale dès les premières réflexions.

Ainsi des campagnes de prévention pourraient voir leurs effets s'étendre au-delà des limites communales, des réflexions sur l'achat de nouveau matériel être enrichies par l'expérience des voisins, des manifestations prendre une nouvelle ampleur, etc.

Cette démarche recèle en plus un potentiel d'économie pour tous les partenaires, avec des frais partagés entre plusieurs entités et des achats groupés.

8.1.5 Utiliser la place de Lausanne dans Lausanne Région

Lausanne Région a une longue expérience dans la réflexion prospective et l'accompagnement des communes dans la mise en place de projets intercommunaux. Lausanne, seule ou associée à d'autres communes, pourrait mettre cette expérience à profit pour lancer des chantiers thématiques, à l'instar de ce qui se fait couramment dans les commissions thématiques de Lausanne Région. Le dispositif actuel pourrait être renforcé en profitant de la souplesse de la structure de Lausanne Région pour en faire un incubateur d'idée pour la région, en lançant des études ou des projets via les commissions thématiques. Lausanne Région serait ainsi un des pilotes de la région. Les projets suffisamment consolidés et nécessitant une structure plus institutionnalisée seraient ensuite transmis à une instance ad hoc.

8.2 Consolider les mécanismes de financement régional

Le financement des objets régionaux est pour l'heure réglé sur une base volontaire, au coup par coup et sans systématique. La mise en place d'un dispositif contraignant n'est pas encore d'actualité, les prochaines échéances doivent être réglées sur la base des dispositifs actuels, notamment le dispositif Lausanne Région.

L'objectif de Lausanne est de pouvoir disposer, à moyen terme, d'un mécanisme largement reconnu, sur des bases identiques et fonctionnant de façon pérenne. Ce travail prendra du temps car il s'agit de construire un consensus sur cet objet et sur ses modalités de fonctionnement, ce qui demandera des négociations politiques et techniques importantes.

Cela pourrait déboucher sur la mise en place d'un fonds d'investissement régional, doté de recettes affectées, provenant pour leur quasi-totalité des communes. Cette démarche nécessiterait l'adoption d'un mécanisme de financement mais aussi l'adoption d'un programme d'investissements régionaux et d'un catalogue des objets à soutenir au niveau de leurs charges d'exploitation. La démarche ne

serait sans doute pas moins ardue que pour l'adoption, au cas par cas, de mécanismes de répartition financière, comme c'est le cas aujourd'hui. Mais elle permettrait de garantir une certaine équité et une stabilité une fois le dispositif établi.

Les étapes et principes suivants peuvent être proposés :

- définition des objets d'importance régionale pouvant bénéficier d'un futur mécanisme.
- élaboration d'un plan des investissements.
- détermination d'une clé de financement de base, qui intègre en particulier les problématiques suivantes :
 - modalité de répartition (ex : point d'impôt net, c'est-à-dire après déduction des effets péréquatifs) ;
 - facteur de correction lié à la localisation de l'objet à financer ;
 - facteur de correction lié à la distance entre l'équipement en question et la commune ;
- détermination du champ d'application, général ou par objet : frais d'investissements seuls ou aussi frais d'exploitation ;
- définition de conventions-types pour la répartition des charges par objet ;
- définition des modalités de décision entre les communes concernées (règles de majorité, poids des communes respectives, etc.).

A ce stade, l'ampleur des besoins et le calendrier de mise en œuvre aura été défini. Il s'agira ensuite de préciser les modalités d'alimentation du fonds, avec la possibilité d'agir par un mécanisme double :

- alimentation de base en affectant au fonds une part des recettes conjoncturelles communales ;
- couverture du solde des besoins en financement du fonds par une alimentation en points d'impôts communaux ou en points d'impôt nets (voir ci-dessus).

A noter encore qu'il est inutile de constituer un fonds qui ne serait pas utilisé alors que les communes devraient emprunter pour l'alimenter. Dans ces conditions, des participations annuelles seraient calculées mais non immédiatement réclamées. Elles constitueraient des créances du fonds sur les communes. Les appels de fonds se feraient en fonction des besoins effectifs, sur la base de la clé de répartition issue du calcul des contributions annuelles.

Pour chaque objet, les modalités de décision et de gouvernance liées aux projets seraient définies spécifiquement, mais sur une base harmonisée, au moyen des conventions-type évoquées précédemment.

Enfin, le dispositif juridique serait complété par les modalités de recours contre les décisions prises.

On aboutirait ainsi à un dispositif à étages :

- une base constituée de dispositions-types et du mécanisme du fonds ;
- des étages additionnels constitués par les objets d'importance régionale réalisés, chacun disposant d'une clé de répartition adaptée et de quelques dispositions spécifiques à l'objet considéré, sur la base de principes harmonisés.

8.2.1 Un prochain défi : le financement des équipements sportifs de Malley

Si Lausanne est très favorable à la mise en œuvre de collaborations accrues au niveau des investissements et du partage des charges d'exploitation de réalisations d'importance, force est de constater que ces approches sont longues et difficiles et vont le rester dans un avenir prévisible. La réalisation des projets de Malley – patinoire et piscine – constituera à ce titre une expérience éclairante

sur les possibilités d'élargissement et d'approfondissement de la coopération régionale à laquelle Lausanne est très attachée.

Lausanne soutient les principes suivants :

- le centre de glace de Malley (CIGM) est une société anonyme dont les communes de Lausanne, Prilly et Renens disposent d'une large part du capital. C'est cette société qui devra porter les investissements de renouvellement de la patinoire, au besoin avec une augmentation de capital associant d'autres communes de la région, dans l'idéal tous les membres de Lausanne Région ;
- l'investissement de la piscine est à charge de Lausanne, comme objet faisant partie du programme Métamorphose. Il pourra être réalisé par une société anonyme – spécifique ou celle du CIGM, avec des dispositions spécifiques à l'objet. La Ville de Lausanne assumera l'entier des charges d'amortissement et des frais financiers découlant de cet investissement, au travers de la société utilisée à cet effet ;
- les coûts d'exploitation des deux objets devront être pris en charge au niveau régional, au minimum dans le périmètre de Lausanne Région. La clé de répartition de ces charges doit être définie, une fois leur périmètre admis (coûts d'exploitation et frais d'amortissement du CIGM, coûts d'exploitation hors amortissements et frais financiers pour la piscine).

La formule de la répartition des charges selon la valeur du point d'impôt net (hors charges péréquatives) semble adéquate. C'est celle qui a été proposée par Lausanne Région au moment des démarches d'élargissement du financement du CIGM vers 2005-2007. Si cette clé de répartition est équitable, elle ne repose pas sur une obligation pour les communes partenaires, qui conservent la liberté de s'associer ou non au projet et de moduler leur participation financière selon leurs envies. Cette situation est difficilement envisageable à long terme. Il s'agit donc de prévoir une obligation de s'engager pour les communes qui souhaitent s'associer au projet. Celle-ci pourrait résulter, soit d'une convention ad hoc soit, de façon plus pérenne, d'une prise de participation en capital de la société portant le projet, les actionnaires s'engageant, par leur participation de base, à contribuer durablement au financement des charges d'exploitation. Quoi qu'il en soit, le geste initial (signature de la convention ou prise de participation au capital) ne saurait résulter que d'un acte volontaire des communes concernées. La différence par rapport à la situation actuelle résiderait alors dans la stabilité des engagements communaux, même s'il ne sera pas forcément aisé de recueillir les accords de principe à la base des contributions communales.

8.3 *Faire reconnaître le rôle et les besoins inhérents à la position de ville-centre*

Longtemps seule pour développer certaines politiques spécifiques aux zones urbaines, Lausanne voit de plus en plus une commune ou groupement de communes mettre en place des politiques analogues sur leur territoire. Parfois, les problématiques « remontent » à l'échelon cantonal, où elles sont reprises intégralement par le Canton (ex. sécurité sociale), ou coordonnées, co-financées voire encouragées par des politiques incitatives cantonales (ex. mobilité douce, sécurité, intégration). Il est alors nécessaire de faire valoir ses droits en matière de co-financement.

Dans le cas, par exemple, de l'hébergement d'urgence ou de l'accueil à bas seuil, les situations à résoudre se cristallisent dans les villes-centre, Lausanne se trouve donc seule ou presque à affronter certaines problématiques par lesquelles les autres communes ne se sentent pas concernées. Une participation cantonale ne va pas de soi, le reste du canton n'étant pas toujours prêt à participer au financement de problèmes considérés comme lausanno-lausannois. Il s'agit alors de « dépersonnaliser » le débat et proposer des dispositifs pour des situations qui, bien que concentrées dans certains lieux particuliers, concernent l'ensemble des vaudois.

Pour d'autres domaines, comme la culture ou le sport, Lausanne reste seule à assumer des coûts d'équipement ou de prestations qui bénéficient à l'ensemble de l'agglomération voire au-delà et qui pour certains font rayonner la région au-delà des frontières nationales. Ici l'enjeu touche également la

« souveraineté » de Lausanne : l'ouverture à un co-financement implique une co-décision. Mais celle-ci doit au préalable reposer sur des valeurs et des priorités communes, ce qui n'est pas encore le cas dans tous les domaines.

Le parc de logement subventionnés ou contrôlés lausannois représente un peu moins de 90% du parc de l'ensemble des communes membre de Lausanne Région. La mise en place de nouveaux outils cantonaux incitatifs devrait apporter des améliorations dans ce domaine à moyen et long terme.

Que ce soit dans le domaine des transports, du sport ou de la culture, une ville-centre concentre des besoins en infrastructures supérieurs à ceux des autres communes. Ville hôte des clubs phares de la région, lieu où se déroulent les grandes manifestations, centre névralgique, où convergent les principaux axes de transports, le centre a des besoins en infrastructures spécifiques. Elle doit pouvoir accueillir des événements à fort retentissements qui rassemblent des participants et des spectateurs d'un périmètre qui va bien au-delà des limites communales. Elle doit assurer des déplacements dans de bonnes conditions de l'ensemble des usagers de son territoire qui ne sont, et de loin pas, que des Lausannois.

8.3.1 Mettre en place un monitoring des « sources de financement » dans les directions

Dans chacun des domaines présenté ci-dessus, la Ville de Lausanne peut faire valoir un savoir faire et la mise en place d'institutions, de projets ou d'infrastructures qui bénéficient à l'ensemble de la région.

A partir de ce constat, il s'agit également de revendiquer un traitement analogue aux autres communes notamment en matière de financement de la part du Canton. Des dispositifs de transferts de connaissance, ou de participation cantonale au titre par exemple de projet-pilotes doivent être développés.

Un monitoring « sources de financement » par direction, coordonné par le Service financier est envisagé dans le but d'identifier les projets ou les prestations que Lausanne fournit ou développe et évaluer les possibilités de financement externe.

En complément, un réseau de veille « sources de financements, soutiens externe » sera organisé à l'échelle de l'administration. Son objectif sera de suivre ou pérenniser le suivi, dans les services ou par direction, des politiques fédérales et cantonales, d'évaluer l'opportunité de présenter des projets susceptibles d'être cofinancés, et d'assurer un lobbying pour défendre les intérêts de Lausanne, de l'agglomération ou des villes selon le contexte dans le financement de prestations développées en premier lieu dans les villes.

8.3.2 Mettre en place des politiques et dispositifs liés à la position de ville-centre

De même, que les communes de plaine ne remettent pas en cause le financement des paravalanches sur les routes de montagne, les communes préservées des problématiques sociales des grandes villes, devraient pouvoir se sentir solidaires. Pour prolonger l'analogie, le bon fonctionnement d'un centre urbain et le développement de ses infrastructures de transports, sportives ou culturelles ont des répercussions positives pour le canton dans son entier et méritent d'être soutenues et défendues au même titre que par exemple les lignes des chemins de fer de montagne.

Le rôle rassembleur du Canton est primordial, mais également les autorités lausannoises associées aux autres communes urbaines qui doivent faire passer le message. Un premier pas a été franchi avec le dispositif mis en place pour l'accueil à bas seuil avec un projet pilote financé par le Canton.

8.3.3 Modifier la répartition des charges entre Canton et communes

Cette problématique dépasse la seule Ville de Lausanne pour concerner tout le Canton. Elle ne pourra trouver de solution qu'à l'échelle cantonale, avec l'adaptation des mécanismes péréquatifs tant il est

vrai que la définition de mécanismes de répartition obligatoires pour toutes les communes est inenvisageable sur une seule base volontaire.

Schématiquement, la situation est la suivante :

- la péréquation actuelle, introduite en 2011, comprend des mécanismes utiles aux villes-centre ;
- c'est en particulier le cas avec le plafonnement des charges de transports, qui fait que la part de ces coûts qui dépasse 8 points d'impôt communaux est prise en charge à hauteur maximale de 75% par l'ensemble des communes. Les villes connaissant des charges de transport élevées, elles sont au bénéfice d'un dispositif qui a permis, depuis son introduction, le développement des transports publics sur une base élargie, les communes se trouvant soulagées de frais excessifs sur ce plan ;
- c'est aussi le cas avec la couche de financement liée à la population : chaque commune reçoit un montant par habitant qui augmente avec l'accroissement de la taille de la commune. Pour Lausanne, ce montant se monte à CHF 1'050 par habitant. Ce dispositif intervient en faveur des villes et soutient leur croissance et les charges qui en découlent.

Néanmoins, le problème n'est pas résolu en totalité, notamment pour les raisons suivantes :

- les villes concentrent les emplois alors que nombre des personnes qui les occupent habitent en périphérie où elles payent leurs impôts. Les études montrent que le rendement fiscal des habitants l'emporte sur celui des personnes morales. De ce fait, les communes de périphérie bénéficient de recettes liées aux habitants alors que la compensation des charges générées pour les centres est insuffisante ;
- les villes concentrent les facteurs de charges et de moindres ressources du fait de la typologie de leur population : pauvreté, vieillesse, immigration, chômage, etc. Ces charges ne sont globalement pas compensées ;
- les attentes des populations des villes sont supérieures, entraînant des charges plus élevées dans certains domaines. Les villes sont de ce fait les seules à proposer un certain nombre de prestations et à en supporter les coûts ;
- de nombreuses prestations des centres sont fournies au bénéfice d'habitants de toute une région, là aussi sans compensations financières.

Globalement, il apparaît que la péréquation compense une part des charges des centres mais de loin pas la totalité. A cela s'ajoute le fait que le Canton charge fortement les communes, prises dans leur ensemble, avec des coûts importants, principalement au titre de la facture sociale (50% des dépenses sociales) alors que le taux d'impôt cantonal se situe à deux fois le taux d'impôt communal moyen.

8.3.4 Appuyer les efforts visant à une meilleure répartition des charges Canton – communes, notamment les charges de villes-centre

Face à cette situation, les lignes directrices suivantes peuvent être proposées, étant entendu qu'il s'agit d'une stratégie d'ensemble et non d'un plan lausannois face au Canton :

- agir de concert avec les communes en vue de réduire la part des communes aux charges cantonales (facture sociale, soins à domicile, par exemple), soit par transfert de charges au Canton, soit par modification des coefficients de répartition, au besoin de façon progressive ;
- maintenir dans les mécanismes péréquatifs les dispositions actuelles (transports et population) ;
- envisager d'agir pour relever l'enveloppe de 4 points d'impôt au maximum à disposition pour financer la couche Transports de la péréquation actuelle ;

- approfondir les études visant à mieux identifier et quantifier les charges de villes – centre ;
- agir de façon thématique en vue de rééquilibrer la situation là où elle est sectoriellement déséquilibrée (sécurité, par exemple) ;
- suivre les évolutions possibles de la péréquation cantonale à moyen terme et défendre les intérêts des villes dans ce cadre.

9. Lausanne, quatrième ville de Suisse et pôle de la Métropole lémanique

9.1 Renforcer le rôle de Lausanne, en tant que quatrième ville de Suisse

A l'échelle nationale, en tant que quatrième ville de Suisse et pôle de la Métropole lémanique, Lausanne a un rôle à jouer pour défendre les intérêts de la région au niveau national et renforcer la prise en compte des besoins spécifiques des zones urbaines dans les politiques fédérales

9.1.1 Jouer un rôle proactif dans la promotion des projets d'importance nationale, en partenariat avec le Canton

Par ses nœuds ferroviaire et autoroutier d'importance nationale, Lausanne est directement impliquée dans le développement de projets d'importance nationale. En partenariat étroit avec le Canton, il s'agit de faire valoir au niveau fédéral les besoins et contraintes liés à cette situation.

Dans un autre domaine, le développement de la cinémathèque suisse et son ouverture au public importe aux autorités lausannoises comme aux autorités cantonales et fédérales. L'accueil des fédérations sportives est également un enjeu d'importance nationale.

9.1.2 Valoriser une participation active dans les organismes d'importance nationale traitant des problématiques urbaines

Les autorités communales sont membres de différentes instances dirigeantes de groupements et d'associations à l'échelle régionale, cantonale, romande ou Suisse. Ces positions méritent d'être mises en valeur et doivent contribuer au rayonnement de Lausanne et de sa région à l'échelle nationale. Elles doivent aussi soutenir le travail de lobbying mené dans ces différents organismes en faveur des zones urbaines, de la Suisse romande, des villes ou des grandes villes.

9.2 Affirmer la position de Lausanne comme pôle de la Métropole lémanique

Le Projet de territoire suisse identifie Lausanne comme l'un des pôles de l'espace métropolitain lémanique. Par la présence du CIO et des Fédérations sportives internationales, d'écoles supérieures de renommée mondiale et d'entreprises internationales de première importance, Lausanne contribue, en complémentarité avec Genève, à son rayonnement en Suisse et au-delà des frontières.

Cette position doit être affirmée et renforcée.

9.2.1 Mettre en place une gouvernance de projet adaptée à la réalité géographique

La Suisse compte trois espaces métropolitains. La région de Berne, qui sans être une région métropolitaine au sens strict, joue un rôle particulier en tant que « région capitale suisse ».

Ces quatre espaces se sont organisés à l'échelle métropolitaine, chacun à sa manière.

Metropolitan Konferenz Zurich. Huit Cantons et 65 communes se sont associés en 2010 pour fonder la conférence métropolitaine zurichoise (Metropolitan Konferenz Zurich). Leur objectif est de mieux

coordonner leur développement et de défendre leurs intérêts d'une seule voix. Des élus des huit Cantons et des villes/communes y siègent. Le nombre de voix est réparti en fonction du nombre d'habitants par canton ou commune. Le Canton et la ville de Zurich n'y ont toutefois pas suffisamment de suffrages pour former à eux seuls une majorité.

Cet espace métropolitain coopère dans quatre secteurs : les transports, l'aménagement du territoire, l'économie et la société/culture. Une vision précise les objectifs que les membres de l'association souhaitent atteindre et un plan d'action concret est élaboré chaque année. L'espace métropolitain zurichois englobe 8 Cantons (ZH, LU, ZG, SH, SG, AG, TG), 1,9 million d'habitants, 900'000 emplois et 12 agglomérations.

Conférence métropolitaine de Bâle. Plateforme de référence issue de la Conférence des Gouvernements de la Suisse du nord-ouest, la Conférence métropolitaine de Bâle regroupe des acteurs de la politique, de l'économie et de la société civile.

Les acteurs politiques comprennent le comité directeur de la Conférence des gouvernements de la Suisse du Nord-Ouest au titre de représentant des Cantons de Bâle-Ville, Bâle-Campagne, Soleure, du Jura et d'Argovie, ainsi que trois représentants des communes et des villes, un rôle assuré à l'heure actuelle par le président et les deux vice-présidents de l'Eurodistrict Trinationnel de Bâle. La coordination des acteurs politiques relève du secrétariat de la Conférence des gouvernements de la Suisse du nord-ouest.

Les acteurs du secteur économique englobent des représentants des chambres de commerce, des unions des arts et métiers et d'autres associations économiques de la Suisse du nord-ouest.

Les acteurs de la société civile sont coordonnés conjointement par l'association Regio Basiliensis et la Vereinigung für eine starke Region Basel/Nordwestschweiz.

Les thèmes traités dans le cadre de la Conférence métropolitaine de Bâle sont le projet d'agglomération, le secteur pharmaceutique, le développement portuaire, les transports et la formation.

Région capitale suisse. L'association Région capitale suisse a été fondée en décembre 2010. Ses membres sont les Cantons de Berne, Neuchâtel, Fribourg, Soleure et Valais, ainsi qu'un grand nombre de leurs villes, communes et organisations régionales. Grâce à une collaboration axée sur les thèmes et les projets, l'association entend renforcer et exploiter la fonction de centre politique de la Région capitale suisse, se trouvant au même niveau que les trois espaces métropolitains de Zurich, de Bâle et du Bassin lémanique et servant de point de connexion entre ces derniers.

Les exemples des autres métropoles montrent qu'il est possible de travailler à l'échelle métropolitaine et d'intégrer les principaux acteurs des espaces métropolitains. Dans la région lémanique, la situation va peut-être bientôt évoluer puisque les Cantons de Vaud et de Genève annoncent qu'ils poursuivront leurs réflexions autour de l'organisation et de la gouvernance de leur métropole en 2014¹⁵.

La Municipalité appelle de ses vœux une ouverture de la métropole lémanique aux villes et communes intéressées, ainsi qu'une extension territoriale qui s'approche de celle identifiée par le Projet de territoire suisse. Elle s'engagera dans la construction et le développement de la métropole lémanique lorsque ses fondateurs élargiront l'accord à des partenaires tiers.

9.2.2 Intégrer une communication plus large

La participation de Lausanne à la Métropole lémanique doit permettre d'intégrer cette réalité géographique à une vision politique d'une communauté de destin qui va au-delà des enjeux d'agglomération et intercommunaux. La région lausannoise, sans distinction entre petites, moyennes et grande commune, incarnera l'un des deux pôles d'une métropole.

¹⁵ Canton de Vaud *Rapport sur les affaires extérieures 2013.*

10. Réponses aux motions de M. Fabrice Ghelfi et M. Axel Marion

10.1 Réponse à la motion de M. Fabrice Ghelfi « Pour la présentation, avant la fin de la législature, d'un rapport-préavis exposant la vision municipale des enjeux de la politique régionale »

10.1.1. Rappel des éléments de la motion

La Commission permanente de politique régionale (CPPR) estime qu'accroître l'engagement de Lausanne dans la portée régionale de sa politique ne peut qu'améliorer son image auprès des autres communes de la région dans la mesure où les attitudes de la capitale sont perçues positivement. Elle considère qu'intégrer la composante régionale de manière systématique et réfléchie dans une politique globale facilite des actions et fédère les personnes et les institutions. Dans cette optique, la Ville doit renforcer notablement sa stratégie régionale et poursuivre une politique nettement plus pro-active dans les secteurs d'importance régionale.

10.1.2. Réponse de la Municipalité

Par le présent rapport-préavis, la Municipalité a défini le cadre et les objectifs qu'elle entendait poursuivre dans sa politique régionale. Une série d'intentions, rappelées ci-dessous, permettront de mettre en œuvre de manière visible et positive la volonté de Lausanne de s'engager pour la région.

- Lausanne, cœur de l'agglomération Lausanne-Morges
 - a. Jouer un rôle moteur et initier des processus dans le cadre de l'agglomération
 - b. Participer pleinement au processus d'agglomération
 - c. Intégrer cette dimension au fonctionnement de l'administration communale
 - d. Renforcer la participation du législatif au processus d'agglomération
- Lausanne, ville-centre et capitale
 - a. Jouer un rôle moteur dans le renforcement de la collaboration intercommunale
 - b. Rechercher des solutions pour un financement équitable des équipements d'importance régionale
 - c. Travailler à une meilleure prise en compte des charges de ville-centre dans les processus péréquatifs
- Lausanne, quatrième ville de Suisse et pôle de la Métropole lémanique
 - a. Participer aux groupes et lobbying en faveur des villes et agglomérations
 - b. Prendre part, le moment venu, au développement de la métropole lémanique.

10.2. Réponse à la motion de M. Axel Marion « Pour une politique d'agglomération mieux gouvernée et mieux coordonnée »

10.2.1. Rappel des éléments de la motion

Les structures régionales ou d'agglomération intègrent essentiellement les exécutifs. Les organes délibérants des communes sont peu impliqués dans les processus ou structures existants. Cette absence de participation réelle des conseillers communaux est problématique, car elle empêche un véritable

débat de fond sur les enjeux et diminue l'acceptabilité et la légitimité des décisions prises. La CPPR demande à la Municipalité d'étudier avec ses partenaires des communes environnantes le renforcement de la gouvernance d'agglomération par une inclusion plus importante et plus précoce des Conseils communaux dans les structures et processus y relatifs et de développer un pôle de compétence et de coordination en matière de politique d'agglomération au sein de l'administration communale.

10.2.2. Réponse de la Municipalité

La gouvernance du PALM fait actuellement l'objet d'une étude approfondie pour répondre aux faiblesses relevées dans le présent préavis. La possibilité de renforcer l'ancrage démocratique du projet devrait notamment faire l'objet d'une évaluation.

Par ailleurs, au niveau des Schémas directeurs, le Schéma directeur du Nord lausannois (SDNL) a récemment mis en place un dispositif visant à une meilleure intégration des organes délibérants de communes. La Ville de Lausanne, en tant que membre du SDNL, est invitée à y participer via la CPPR. Le dispositif prévoit des informations régulières sur les projets en cours, ainsi qu'au minimum une rencontre annuelle des membres des commissions de politique régionale des communes du SDNL.

Durant la phase de planification générale du PALM, la CPPR a difficilement trouvé sa place dans les processus en cours, en raison notamment des délais extrêmement serrés imposés par la Confédération. Avec le développement des projets et le passage à la phase de réalisation, la CPPR et le Conseil communal seront fortement sollicités dans les processus régionaux liés au PALM. Le projet de Plan directeur localisé intercommunal de Romanel-sur-Lausanne Lausanne-Vernand en est un premier exemple.

A l'interne de la Ville de Lausanne, la gouvernance a été améliorée par la mise à disposition de ressources affectées aux travaux du PALM et des autres Schémas directeurs, et l'intégration du SDCL dans les instances de projet du PALM.

11. Aspects financiers

Pour rappel, un crédit d'investissement du patrimoine administratif de CHF 750'000.- a été alloué à la Municipalité dans le cadre du préavis N°2012/36 du 12 juillet 2012. Ce crédit d'étude géré par le Service d'urbanisme de la Direction des travaux est destiné au financement des études régionales menées dans les Schémas directeurs et le PALM, ainsi qu'à la participation lausannoise aux frais de fonctionnement des Schémas directeurs. Le préavis notait que les frais du SDCL ne seraient pas pris en charge par le crédit en question.

Les dépenses liées aux participations dans les Schémas directeurs ayant diminué depuis le retrait de Lausanne du SDOL et du SDEL, un solde devrait rester au terme de l'exercice. Une partie de ce crédit pourrait donc être affectée pour financer les actions du SDCL, principalement pour permettre sa mission de lobbying et de communication.

Outre le SDCL, les autres actions présentées dans le présent préavis n'ont pas d'incidences financières à ce jour. Leur mise en œuvre peut être assurée sur la base des ressources actuelles dans les services.

Si des montants supplémentaires s'avéraient nécessaires dans le futur, un nouveau préavis sera alors soumis au Conseil communal.

12. Conclusions

Eu égard à ce qui précède, la Municipalité vous prie, Madame la présidente, Mesdames et Messieurs, de bien vouloir prendre les résolutions suivantes :

Le Conseil communal de Lausanne,
vu le rapport-préavis N° 2014/72 de la Municipalité, du 23 octobre 2014 ;
ouï 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 intentions municipales en matière de politique régionale ;
2. d'approuver la réponse de la Municipalité à la motion de M. Fabrice Ghelfi « Pour la présentation, avant la fin de la législature, d'un rapport-préavis exposant la vision municipales des enjeux de la politique régionale » ;
3. d'approuver la réponse à la motion de M. Axel Marion « pour une politique d'agglomération mieux gouvernée et mieux coordonnée » ;
4. De modifier les conditions d'utilisation du crédit d'investissement du patrimoine administratif de CHF 750'000.- selon le préavis N°2012/36 de la Municipalité, en autorisant également son engagement en faveur du Schéma directeur Centre Lausanne.

Au nom de la Municipalité :
Le syndic :
Daniel Brélaz

La secrétaire adjointe:
Sylvie Ecklin