Zeitschrift: Habitation : revue trimestrielle de la section romande de l'Association Suisse pour l'Habitat

Herausgeber: Société de communication de l'habitat social

Band: 62 (1989)

Heft: 10

Artikel: L'élaboration du plan directeur : l'approche privilégiée par la ville de Lausanne

Autor: Baillot, André

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-129020

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

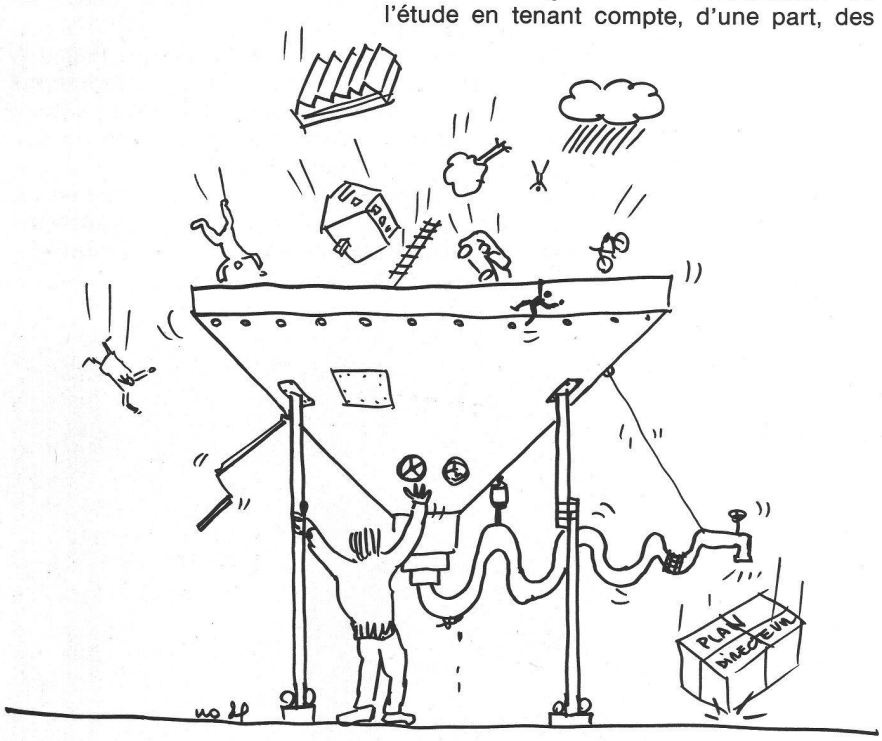
The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 13.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

L'ÉLABORATION DU PLAN DIRECTEUR: L'APPROCHE PRIVILÉGIÉE PAR LA VILLE DE LAUSANNE

La Municipalité de Lausanne prenait récemment la décision d'entreprendre l'élaboration du plan directeur communal. A cet effet, elle a confié à son service d'urbanisme la tâche d'organiser le déroulement de l'étude en tenant compte, d'une part, des directeurs régional et cantonal et, d'autre part, des impératifs légaux.



Les principaux éléments de la problématique soulevée par ces outils d'aménagement du territoire que sont les plans directeurs peuvent être rangés en deux grandes catégories de défis, soit ceux reliés à la gestion du milieu existant (infrastructures, équipements publics, patrimoine immobilier) et ceux attribuables au contrôle du changement (impact des forces économiques en présence sur les activités humaines).

Un programme de travail de cette ampleur, faisant appel à des compétences variées, doit avant tout être structuré de façon adéquate pour être opérationnel. Le fruit de nos premières réflexions à cet égard peut être présenté en deux volets, soit:

1. la structure organisationnelle;
2. le processus de planification.

1. La structure organisationnelle

L'organisation à mettre en place dépend étroitement de la nature des tâches qui devront être assumées tant par l'administration que par ses mandataires.

Il importe donc, dans un premier temps, de définir le contenu du plan directeur communal. Pour ce faire, il nous faut embrasser une réalité complexe, soit celle du système urbain caractérisé, entre autres, par sa mouvance dans le temps.

Nous avons donc été amené à procéder à un découpage thématique inventoriant l'ensemble des composantes formant ce système de façon à cerner son fonctionnement interne et de mettre à jour les relations existantes entre les éléments qui le composent.

Ce découpage repose sur une approche empirique. En effet, la ville met en présence un ensemble d'acteurs possédant des ressources différenciées. Ils évoluent et se déplacent à l'intérieur d'un site caractérisé par sa géographie, son histoire et sa vocation et ils cherchent à satisfaire leurs propres besoins tout en poursuivant des buts souvent très contrastés.

Nous retrouvons ainsi, successivement, les thèmes suivants:

LE CONTEXTE

Histoire
Vocation

LE SITE

Caractéristiques physiques
- Morphologie
- Relief
- Vues

L'environnement naturel et construit
- protection
- lutte contre le bruit
- protection de la nature et des paysages
- protection des sites construits

Utilisation et occupation du sol
- affectation
- structure et hauteur du domaine bâti

Equipements collectifs
- culturels
- cultuels
- enseignement
- médicaux-sociaux
- espaces verts
  (parcs et équipements sportifs)

Equipements techniques
- eaux
- gaz
- électricité
- télécommunications

LES ACTEURS

Population
- démographie
- habitat et milieu de vie

Entreprises
- structure économique
- tourisme

Etat
- statut foncier et légal du sol
- constructions et installations publiques

LES DÉPLACEMENTS

Concept d'organisation
Transports collectifs
Transports individuels
(véhicules privés, piétons, cyclistes)
Politique de stationnement

LA PROSPECTIVE

Transformations sociales, économiques et techniques

Chacun des thèmes présentés intéresse directement un (ou plusieurs) service communal.

tirer parti de l'expérience acquise isolément au sein des services, dans le but de concevoir ensemble une politique générale de développement.
Rompre l'isolement et par conséquent «céder un peu de l'efficacité d'une action conçue en vase clos»[1] devient dès lors la philosophie qui doit guider l'opération envisagée.
Tenant compte des remarques précédentes, nous avons choisi de privilégier une organisation du type matriciel au sein de la structure administrative.
Ainsi, chaque thème recensé, constituant en soi un mandat particulier, attribué à un service communal, représente une cellule de travail; c'est la composante verticale de l'organisation.
Cette division du travail permet de mener à terme chacun des dossiers sectoriels ou mandat, en leur accordant la même importance et en utilisant les ressources humaines les plus appropriées.
Horizontalement, deux groupes assurent la coordination intercellule et représentent l'administration en matière de plan directeur auprès des élus communaux.

La ville est un système complexe mettant en présence des acteurs poursuivant des buts souvent contradictoires.

Les services communaux ont, en ce sens, développé, au cours des années, une solide expérience dans leurs domaines respectifs et une pratique de la planification qu'il importe de mettre à profit.
L'organisation à mettre en place pour l'établissement du plan directeur devrait donc

Groupe de synthèse du plan directeur (GSPD):
Rôle: synthèse et coordination.
Composition:
- un ou deux membres par dicastère;
- un membre du SCAT et de la CIURL;
- un expert extérieur à l'administration.

Groupe de travail du plan directeur (GTPD):
Rôle: rédaction, mise en forme, secrétariat, recherche.
Composition:
- variable selon le travail à effectuer, les membres étant désignés par le GSPD.

La création de ces groupes de coordination permet:
- de s'assurer qu'il n'existe pas de duplication du travail à effectuer, telles que recherches de données ou compilations statistiques;
- de faciliter le travail des cellules responsables par la centralisation des informations au sein de groupes restreints;
- d'éviter que les cellules énoncent des objectifs ou proposent des actions incompatibles entre elles;
- de jumeler au besoin certaines cellules pour le traitement de questions spécifiques;
- de respecter le calendrier des travaux en stimulant adéquatement les cellules de travail.

Cette structure de base jusqu'à maintenant esquissée, responsable de la préparation des documents qui serviront à établir le plan directeur communal et les plans directeurs sectoriels, doit s'insérer à l'intérieur d'une structure décisionnelle plus large reconnaissant le rôle primordial des élus communaux et l'importance accordée à la participation de la population. Mais il est encore trop tôt pour en préciser la teneur exacte, puisque les principes retenus jusqu'à maintenant devront faire l'objet d'une approbation municipale.

2. Le processus de planification

Les cellules de travail seront appelées à recourir au même type de démarche dans l'exécution de leurs mandats respectifs de façon que le travail de synthèse soit facilité.
Cette démarche, ou processus de planification, se présente en deux parties, soit l'analyse et l'élaboration d'une stratégie.

A. Démarche d'analyse
- Etude de l'environnement:
  description sommaire des principales composantes du système urbain et mise en relief des liens de causalité.
- Enoncé des objectifs:
  identifier les préoccupations des élus, des citoyens, du personnel technique, sous la forme de problèmes, d'attentes ou de potentiels à mettre en valeur.
- Collecte d'informations et analyse:
  identifier et recueillir les informations requises pour évaluer l'état existant (EO).
- Recherche de solutions:
  clarifier la situation en donnant des avenues de solutions possibles et dégager des conclusions.
- Etude d'impacts:
  identifier les effets et impacts des solutions retenues sur l'environnement social, économique, politique et naturel.
- Participation des groupes concernés:
  faire participer les groupes au choix des solutions retenues.

B. Elaboration d'une stratégie
- Position des autorités:
  en regard des orientations d'aménagement et des capacités budgétaires, des demandes de précisions sont acheminées aux cellules de travail responsables et des priorités sont établies.
- Consultation de la population:
  La population est consultée sur les solutions retenues.
- Etablissement des programmes d'actions:
  moyens d'ordre réglementaire, technique et financier; ils sont axés sur l'information et la participation du milieu concerné.
- Plan d'actions coordonnant les interventions:
  selon le type d'intervention et la disponibilité des ressources, une programmation des activités sera effectuée.

Dans la pratique, chaque étape proposée est étroitement liée aux autres; par exemple, il peut être utile de réaliser une collecte d'informations complémentaires suite à l'étape recherche de solutions ou position de l'autorité. En fait, ce processus itératif procède par boucles successives jusqu'à ce que le résultat final, soit le plan d'action, corresponde aux orientations d'aménagement de départ.
Ce cloisonnement relatif (puisque chaque cellule sera constamment aiguillonnée par le groupe de synthèse) permettra de mener un certain nombre de réflexions prospectives propres à chacun des domaines. En effet, «la ville n'est pas l'un de ces thèmes, elle n'apparaît qu'au croisement de ceux-ci. Tenter une synthèse générale conduit le plus souvent à appauvrir les connaissances car les combinaisons entre le démographique, l'économique, le social sont plus difficilement prévisibles...»[2]

Conclusion

L'élaboration du plan directeur, nous l'avons vu, est une tâche complexe et pour la mener à bien, l'organisation à mettre en place doit, tout à la fois, tirer parti des nombreuses compétences disséminées au sein de l'administration et être en mesure de faire la synthèse des connaissances accumulées.
L'avenir nous dira si cette organisation mise en place à Lausanne, d'une part, suscitera auprès du personnel technique le désir de concerter et de coordonner ses actions avec ses pairs et, d'autre part, permettra à la population et aux élus de dégager le consensus indispensable à l'élaboration des stratégies d'actions.

André Baillot,
Service d'urbanisme

---

[1] L. Veuve, Plan directeur cantonal et participation, sept. 1981.
[2] B. Cazes, Histoire des futures, les figures de l'avenir de saint Augustin au XXIe siècle, Seghers, 1986, p. 396.