

Stéphane Nahrath

**Les effets de la mise en place du
régime institutionnel de l'aménagement
du territoire sur les plans de zones dans
la région lausannoise entre 1969 et 1985**

Working paper de l'IDHEAP 16/2002

UER: Politiques publiques et environnement

Comparative analysis of the formation and the outcomes of the
institutional resource regimes in Switzerland

Vergleichende Analyse der Genese und Auswirkungen institu-
tioneller Ressourcenregime in der Schweiz

Analyse comparée de la genèse et des effets des régimes insti-
tutionnels de ressources naturelles en Suisse

Project financed by the Swiss national science foundation

Peter Knoepfel, Ingrid Kissling-Näf, Frédéric Varone
Kurt Bisang, Corine Mauch, Stéphane Nahrath, Emmanuel Reynard,
Adèle Thorens

Analyse comparée de la genèse et des effets des régimes institutionnels de ressources naturelles en Suisse

Partant du constat de l'accroissement significatif et généralisé de la consommation des ressources naturelles, le projet a pour ambition d'examiner, dans le cas de la Suisse, quels sont les types de régimes institutionnels -régimes composés de l'ensemble des droits de propriété de disposition et d'usages s'appliquant aux différentes ressources naturelles, de même que des politiques publiques d'exploitation et de protection les régulant- susceptibles de prévenir des processus de surexploitation et de dégradation de ces ressources.

Dans le cadre de ce projet de recherche financé par le Fonds national suisse de la recherche scientifique (FNRS), il s'agit, dans un premier temps, d'analyser les trajectoires historiques d'adaptation et de changements des régimes institutionnels des différentes ressources sur une durée d'environ un siècle (1900-2000). C'est l'objet des différents screenings.

Dans un second temps et à l'aide d'études de cas, ces transformations de (ou au sein des) régimes institutionnels sont analysées sous l'angle de leurs effets sur l'état de la ressource.

L'ambition finale de cette recherche est de comprendre les conditions d'émergence de "régimes intégrés" capables de prendre en compte un nombre croissant de groupes d'utilisateurs agissant à différents niveaux (géographiques et institutionnels) et ayant des usages de plus en plus hétérogènes et concurrents de ces différentes ressources.

Le champ empirique de la recherche porte plus particulièrement sur cinq ressources que sont: l'eau, l'air, le sol, le paysage et la forêt.

Vergleichende Analyse der Genese und Auswirkungen institutioneller Ressourcenregime in der Schweiz

Ausgehend von der Feststellung, dass die Konsumraten natürlicher Ressourcen weltweit stetig steigen, untersucht das Projekt, ob und welche institutionellen Regime in der Schweiz einer Übernutzung und Degradation von solchen Ressourcen entgegenwirken. Solche Regime bestehen aus der eigentumsrechtlichen Grundordnung (Eigentumstitel, Verfügungs- und Nutzungsrechte) und der Gesamtheit der ressourcenspezifischen öffentlichen Nutzungs- und Schutzpolitiken.

In einem ersten Schritt zeichnen wir nach, wie sich die institutionellen Regime verschiedener Ressourcen über eine Dauer von ungefähr hundert Jahren (1900-2000) angepasst und entwickelt haben. Diese überblicksartigen historischen Analysen bilden den Inhalt der verschiedenen Screenings.

In einem zweiten Schritt werden mittels Fallstudien die Wirkungen von Veränderungen eines institutionellen Regimes auf den Zustand der Ressource evaluiert.

Mit dem Projekt soll das Verständnis dafür erhöht werden, unter welchen Bedingungen „integrierte Regime“ entstehen können: Wie kann es zu institutionellen Regimen kommen, welche die zunehmend heterogenen und konkurrenzierenden Nutzungen einer steigenden Anzahl von Nutzergruppen aus verschiedenen geographischen und institutionellen Ebenen berücksichtigen?

Als empirische Beispiele stehen in diesem vom Schweizerischen Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung (SNF) finanzierten Projekt die fünf natürlichen Ressourcen Wasser, Luft, Boden, Landschaft und Wald im Zentrum.

Comparative analysis of the formation and the outcomes of the institutional resource regimes in Switzerland

In the context of a significant and widespread increase in the consumption of natural resources, the aim of this project is to determine, in the case of Switzerland, which type of institutional regime (the property and uses rights pertaining to the different natural resources as well as the public policies regulating their exploitation and protection) would most effectively prevent the overexploitation and degradation of these resources.

In the first stage of this project, financed by the Swiss National Science Foundation, we will analyse how previous institutional regimes evolved over a period of one hundred years (1900-2000). Several screenings will be devoted to this issue.

The next stage of our research will be devoted to the analysis, based on several case studies, of these modifications from the point of view of their impact on the state of a given natural resource.

The final aim of this research project is to understand the conditions necessary for the elaboration of an "integrated regime" which would take into account the growing number of users at various levels (both geographical and institutional), as well as the increasingly varied and competing forms of consumption of these resources.

This study will focus on five main resources: water, air, soil, landscape and forests.

EINLEITUNG*

Im Rahmen der dritten Phase der eingangs vorgestellten Studie "Vergleichende Analyse der Genese und Auswirkungen institutioneller Ressourcenregime" wurden im achtköpfigen Forschungsteam¹ insgesamt zehn Fallstudien zu Veränderungen regionaler Ressourcenregime in den Bereichen Wasser, Boden und Wald erstellt (zwischen August 2000 und März 2002)². Sie bilden die Grundlage für die zweite Projektpublikation zu institutionellen Regimen natürlicher Ressourcen, die im Rahmen eines Nationalfonds-Projektes (Nr. 1214-55890-98/1, September 1999 bis August 2002) entstand³. Die Fallstudien sollten Antwort geben auf die drei folgenden Forschungsfragen.

Gemeinsame Forschungsfragen

1. Wie *entstehen bzw. verändern sich* institutionelle Regime natürlicher Ressourcen in Raum und Zeit und welches ist der Auslöser solcher Veränderungen *auf lokaler bzw. regionaler Ebene*? Unter welchen Bedingungen sind welche ihrer konstitutiven Elemente (z.B. Nutzungsrechte, Zielgruppen, Politikinstrumente) am stärksten von solchen Veränderungen betroffen? Welchen Anteil haben Veränderungen der eigentumsrechtlichen Grundordnung und Veränderungen öffentlicher Schutz- und Nutzungspolitiken an der Lösung welcher typischer Ressourcenprobleme?

Die empirischen Fallstudien sollten Hinweise darauf geben, wie sich Veränderungen der eigentumsrechtlichen Grundordnung und der öffentlichen Schutz- und Nutzungspolitiken auf die beiden nach dem IR-Konzept massgeblichen Regimedimensionen "Ausmass" und "Kohärenz" und auf die effektive Ressourcenutzung und derer Nachhaltigkeit auswirken.

2. Welchen Erklärungsgehalt haben die in den historischen Screenings analysierten (letztmaligen) Veränderungen der *nationalen Determinanten* institutioneller Ressourcenregime für die beobachtbaren Veränderungen auf lokaler Ebene? Gibt es spezifische kantonale und regionale Regimedynamiken, die sich nicht durch Entwicklungen der nationalen IR-Determinanten erklären lassen?

Diese Frage liegt auf der Linie der klassischen Vollzugsforschung, die aufgezeigt hat, dass nicht zu erwarten ist, dass nationale Politikänderungen auf lokaler Ebene gewissermassen mechanisch "vollzogen" würden. Denkbar sind vielmehr auch Situationen, in denen regionale Bewegungen solchen auf nationaler Ebene vorgehen oder völlig anders verlaufen, als es die nationalen Politikvorgaben verlangen. Denkbar ist ausserdem, dass die in der klassischen Politikanalyse weitgehend unberücksichtigten Eigentumsstrukturen wichtige Veränderungen erfahren haben, die keine explizite Grundlage in den nationalen Determinanten der IR haben.

3. Wie wirken sich Regimeveränderungen auf das Verhalten der *Ressourcennutzer* und auf den *Ressourcenzustand* aus?

Im Besonderen fragen wir, inwiefern eine Ausweitung der Zahl der explizit regulierten Güter und Dienstleistungen bezogen auf die Gesamtheit der tatsächlichen Ressourcenutzungen (Erweiterung des absoluten und relativen Ausmasses) nachhaltigere ~~Nutzungspraktiken bewirkt~~. Inwiefern wird nachhaltiger genutzt, nachdem die interne

* Teilweise Textauschnitte aus den Kapiteln 1 und 2 des zweiten Buches (Knoepfel et al. 2003).

¹ Peter Knoepfel, Ingrid Kissling-Näf, Frédéric Varone, Kurt Bisang, Corine Mauch, Stéphane Nahrath, Emmanuel Reynard, Adèle Thorens.

² Das sind je drei Studien zum Boden und zum Wald sowie vier zum Wasser (von den Wasserstudien sind zwei auch Bestandteile der international vergleichenden EU-Studie Euwareness (www.Euwareness.nl) abgeschlossen Ende Februar 2002).

³ Vgl. zur Publikationsliste: www.idheap.ch (UER politiques publiques/environnement-publications IRM).

praktiken bewirkt. Inwiefern wird nachhaltiger genutzt, nachdem die interne und/oder die externe Kohärenz angestiegen sind?

Welche *Wirkungen* haben Regimeveränderungen für den *Ressourcenbestand*? Dies ist die zentrale Frage unseres Vorhabens. Wir hatten bereits in unserem Forschungsantrag von 1998 postuliert, dass "umfassende Ressourcensteuerung ... nur möglich (wird), wenn es gelingt, integrierte institutionelle Ressourcenregime einzuführen."

Das Konzept der institutionellen Regime (IR)

Institutionelle Regime bestehen gemäss dem IR-Ansatz zum einen aus der eigentumsrechtlichen Grundordnung (= regulatives System), die bestimmte Verfügungs- oder Nutzungsrechte am Stock, an den Erträgen oder an (einzelnen) Gütern und Dienstleistungen umschreibt und diese berechtigten Einzelpersonen, Personengruppen oder öffentlichen Körperschaften zuweist oder als dem Privateigentum nicht zugängliche Gemeinschaftsgüter (res nullius) definiert. Hinzu kommen als zweite definitorische Komponente ressourcen- oder aktivitätsspezifische öffentliche Schutz- oder Nutzungspolitiken, die den durch die Eigentumsordnung konstituierten Rechtssubjekten oder von diesen Politiken selbst neu definierten Zielgruppen bestimmte Nutzungsrechte, Schutzpflichten oder Nutzungsbeschränkungen zuteilen oder auferlegen. Diese bezwecken die Reproduktionsfähigkeit des Ressourcenstockes zu erhalten, den Ertrag dieser Reproduktion für eine bestimmte (meist wirtschaftliche) Aktivität zu sichern und/oder die Gesamtmenge der entnommenen Güter und Dienstleistungen nach Massgabe bestimmter politischer Zielsetzungen zu begrenzen oder in anderer Weise zu verteilen (Knoepfel et al. 2001: 35 ff.).

Institutionelle Regime natürlicher Ressourcen (IR-Konzept) in der Praxis

In der Praxis lassen sich institutionelle Regime natürlicher Ressourcen zusammenfassend durch folgende vier Merkmale charakterisieren:

- *Regionaler Perimeter*. Dieser wird durch physische Flüsse von Gütern und Dienstleistungen zwischen Stock und aneignenden, produzierenden oder endnutzenden Akteuren geographisch determiniert. Im Zentrum findet die Entnahme der wichtigsten Güter und Dienstleistungen statt; an deren Peripherie finden sich die Ressourcennutzer⁴. Dieser Perimeter bildet damit in der Regel den Lebens- und Wirkungsraum der hauptsächlichsten Ressourcennutzer. Allerdings wird diese geographische Determinante in vielen Fällen durch eine gesellschaftliche oder politische Konstruktion relativiert, modifiziert oder gar ersetzt. So finden sich im Zeitalter einer quasi totalen Überbauung im schweizerischen Mittelland vielfach keine soziogeographischen Gründe für Gemeinde-, Regions- oder Kantonsgrenzen (Ressource Boden). Ähnliches gilt für geomorphologisch nicht begründete, lediglich durch ändernde Namensgebungen ersichtliche Wald- oder Gewässerperimeter.
- Der Bestand expliziter, für die ganze Ressource gültiger (und damit regional wirksamer) *Regulierungen* für einzelne oder alle *Güter und Dienstleistungen* einer Ressource, für die lokal *Nutzungs rivalitäten* auftreten können⁵. Solche Rivalitäten und entsprechende Regulierungen sind allerdings für den Bestand der Gesamtressource nur dann von Bedeutung, wenn deren Lösung eine Modifikation anderer Nutzungen derselben Ressource im gleichen Perimeter erfordert. Von einer solchen Rivalität kann bei örtlich

⁴ Produzenten und mitunter auch die Endnutzer.

⁵ Das können sowohl tatsächlich angewandte eidgenössische, als auch kantonale oder (inter)kommunale Regulierungen sein.

chen Perimeter erfordert. Von einer solchen Rivalität kann bei örtlich vollständig isolierbaren Nutzungskonflikten nicht gesprochen werden, weil sie für die Erneuerbarkeit der Gesamtressource bedeutungslos sind. Das ist etwa der Fall bei sporadisch wiederkehrenden örtlich begrenzten Wassernutzungskonflikten in Gebieten, die grossflächig über Wasser im Überfluss verfügen⁶. Umgekehrt lassen sich echte Rivalitäten in der Praxis nicht dadurch lösen, dass die Regulierungen den Perimeter der Ressource ad libitum ausdehnen. Denn Perimeterverschiebungen schaffen oft neue Rivalitäten rund um neu angezapfte (andere) Ressourcen.

Wie ausgeführt, ist der Bestand akuter Rivalitäten kein Garant für die empirische Existenz eines Regimes. Dies gilt selbst dann, wenn die nationale Gesetzgebung den Aufbau eines solchen Regimes fordert. Umgekehrt kann der Nichtbestand von konfliktreichen Rivalitäten auch auf das befriedigende Funktionieren eines tatsächlich bestehenden Regimes hinweisen.

- Der Bestand empirisch beobachtbarer *Umsetzungsaktivitäten* politisch-administrativer Akteure von Programmen öffentlicher Schutz- und Nutzungspolitiken gegenüber identifizierten Zielgruppen. Diese treten meist in Gestalt von Aktionsplänen und konkreten Policy-Outputs (Bewilligungen, Konzessionen, Nutzungsbeschränkungen) auf, die sich auf ein und dieselbe Ressource beziehen. Solche Politikumsetzungsaktivitäten sind bestrebt, nach Massgabe einer bestimmten Schutz- oder Nutzungszielsetzung Verhaltensänderungen durchzusetzen. Dabei definieren sie oft auch *Eigentums-, Verfügungs- oder Nutzungsrechte* der nach der eigentumsrechtlichen Grundordnung berechtigten Akteure an den regulierten Gütern und Dienstleistungen inhaltlich und/oder mengenmässig neu. Dies geschieht dadurch, dass die zuständigen behördlichen Akteure im Ressourcenperimeter punktuell oder flächendeckend
 - selbst Eigentumstitel erwerben, um von den betroffenen Gütern und Dienstleistungen einen anderen Gebrauch zu machen oder diese anderen Akteuren zuzuführen (Ankauf oder formelle Expropriation);
 - Verfügungs- und Nutzungsrechte qualitativ oder quantitativ im Interesse der Zielsetzungen der öffentlichen Schutz- und Nutzungspolitiken modifizieren (materielle Entzweiung mit Entschädigungsfolgen infolge bedeutsamen Beschränkungen der Handlungsspielräume der vorhandenen Nutzer; Beispiel: Rückzonung baureifen Landes);
 - solche Rechte im Interessen der öffentlichen Schutz- und Nutzungspolitiken marginal beschränken, ohne dabei entschädigungspflichtig zu werden. (Beispiel: Zonenplanrevision);
 - Eigentums-, Verfügungs- oder Nutzungsrechte im Interesse konfliktfreierer Beziehungen unter den Berechtigten mit den Mitteln des Privatrechts präziser definieren (ohne dadurch notwendigerweise die Handlungsspielräume der berechtigten Nutzer wesentlich einzuschränken; Beispiel: Festlegung von Grenzabständen in den kantonalen Einführungsgesetzen zum Zivilgesetzrecht).

Der damit angestrebte Abbau von Konflikten, die auf Rivalitäten zurückgehen, erfolgt entweder durch Klärungen bzw. Modifizierungen der Rechte in der eigentumsrechtlichen Grundordnung ("regulatives System") und/oder durch eine parallel dazu erfolgende neue Regulierung für bestimmte Güter und Dienstleistungen im Rahmen öffentlicher Politiken. Bezweckt wird die Lösung von Nutzerproblemen anderer Akteure. Auf diese Weise präsentiert sich die dem IR-Ansatz zugrunde gelegte Formel, wonach sich Regime aus den beiden interagierenden Komponenten "Policy-Design" und "regulatives System" (=

⁶ Vgl. dazu unten: Subcases, Abschnitt 4.

eigentumsrechtliche Grundordnung) zusammensetzen, im konkreten Feld sehr anschaulich.

- Das Vorhandensein identifizierbarer *Akteurgemeinschaften* rund um die relevanten (rivalisierenden oder ehemals rivalisierenden) Güter und Dienstleistungen. Darin finden sich mindestens die zwei Koalitionen der Nutzungsberechtigten und der Nicht-Nutzungsberechtigten." (Knoepfel et al. 2003).

Bereits für das Screening der IR-Ressourcen Boden, Wasser, Wald, Luft und Landschaft im ersten Projektteil (Knoepfel et al. 2001) und die dort identifizierten letzten grossen Veränderungen der nationalen Regimedeterminanten verwenden wir folgende vier Regimetypen:

- *Kein Regime*: Es fehlen für Stock, jährliche Ernte und für die meisten der heute denkbaren Güter und Dienstleistungen eigentumsrechtliche Bestimmungen und jedwelche öffentlichen Politiken.
- *Einfaches Regime*: Für Stock, Ernte und einige (wenige) der heute denkbaren Güter und Dienstleistungen besteht ein und dieselbe eigentumsrechtliche Grundordnung; öffentliche Politiken fehlen weitgehend. Als einfaches Regime gilt auch die Situation, in der nur eine oder ganz wenige der Güter und Dienstleistungen eigentumsrechtlich und/oder durch eine öffentliche Politik reguliert werden.
- *Komplexes Regime*: Für ein und dieselbe Ressource besteht ein relativ differenziertes regulatives System (unterschiedliche Eigentumstitel, Verfügungs- und Nutzungsrechte für den Stock oder für die Güter und Dienstleistungen bzw. nur für diese letzteren) und/oder diese Letzteren werden (z.B. je Aktivitätsbereich) von einer Vielzahl öffentlicher Sektoralpolitiken reguliert, die insbesondere auf der Ebene der einschlägigen Policy-Designs oder der dazugehörigen (mehr oder weniger zentralisierten) institutionellen Akteurarrangements weitgehend unkoordiniert nebeneinander existieren.
- *Integriertes Regime*: Solche nach der zentralen Projekthypothese für die Nachhaltigkeit ideale Regime zeichnen sich durch ein ausgeprägtes Ausmass der abgedeckten Güter und Dienstleistungen, durch ein kohärentes regulatives System, durch starke Interpolicy-Koordination auf der Ebene der öffentlichen Politiken und durch hohe Kompatibilität von Policy-Designs und regulativem System aus. Diese hohe Kohärenz wird wesentlich mitbestimmt durch eine intensive Koordination der beteiligten Akteure.

Diese vier Regimetypen lassen sich nach Massgabe ihres variierenden Ausmasses (Anzahl der einbezogenen Güter und Dienstleistungen und Modalität ihrer Verknüpfung) und ihrer Kohärenz (Koordination unter den Akteuren durch Regeln im Policy-Design, im regulativen System und zur wechselseitigen Beziehung zwischen diesen beiden Regimekomponenten) im Rahmen einer Vierfeldermatrix wiedergeben (Abb.1).

Abbildung 1: IR - Typen

		<i>Kohärenz</i> (Akteurkoordination)	
		tief	hoch
<i>Ausmass</i> ("étendue", "extent") der einbezogenen Güter und Dienstleistungen	klein	Kein Regime	Einfaches Regime
	gross	Komplexes Regime	Integriertes Regime

Die für die Analyse des regulativen Systems und des Policy-Designs gleichermassen verwendete Dimension des *Ausmasses* der Regime ("Anzahl der einbezogenen Güter und Dienstleistungen") hat sich als robust erwiesen. Im Hinblick auf eine genaue Bestimmung der *Kohärenz* der Regime mussten demgegenüber die *Akteure stärker gewichtet* werden. Denn entgegen unserer ursprünglichen Annahme ist ein institutionelles Regime nicht schon dann als kohärent zu betrachten, wenn sein Policy-Design aufgrund seiner Kausal- und Interventionshypothesen in sich stimmig ist. Kohärenz verlangt ausserdem, dass die darin identifizierten Zielgruppen mit den im regulativen System ausgewiesenen nutzungs- bzw. verfügungsberechtigten Rechtssubjekten (auf den Ebenen der Eigentümer, der Nutzungsberechtigten und der Endnutzer) übereinstimmen oder im Falle ihrer Nichtidentität durch wirksame Mechanismen zwingend miteinander koordiniert werden. Diese Bedingung erfüllen einfache und integrierte Regime, die sich allerdings bezüglich ihres Ausmasses deutlich unterscheiden.

"Keine Regime" und "komplexe Regime" unterscheiden sich ebenfalls bezüglich des Ausmasses der einbezogenen Güter und Dienstleistungen. Sie gleichen sich indessen bezüglich ihrer mangelnden Kohärenz. Dadurch unterscheiden sie sich beide von integrierten Regimen. Denn bei ihnen stellen weder die eigentumsrechtliche Grundordnung (in der heutigen Schweiz vornehmlich das Zivilrecht; im Mittelalter: das System der *plura dominia*), noch die Policy-Designs (etwa auf der Ebene der (zielgruppenspezifischen) Interventionsinstrumente oder ihrer administrativen Arrangements) hinlängliche Mechanismen für eine zwingende Koordination unter den Akteuren sicher. Die Konsequenz daraus sind abgeschottete Akteurarenen und sich widersprechende Aktionspläne bzw. Politikoutputs (etwa der Wassernutzungs- und der Wasserschutzpolitik).

Das auf den vorgetragenen Fallstudien basierende zweite Buch (Knoepfel et al. 2003) enthält eine konzeptionelle Weiterentwicklung dieses hier vorgetragenen IR-Ansatzes, auf die hier verwiesen sei. Danach unterscheiden wir innerhalb der vier Regimekategorien im Sinne der Veränderungsdynamik der Regime stabile und instabile Regime. Diese Unterscheidung geht darauf zurück, dass die (interne oder – vor allem – externe) Kohärenz durch entsprechende substantielle (inhaltliche Umschreibung der Nutzungsrechte oder der Politikziele) und/oder institutionelle (Koordinationspflichten etc.) Regelungen abgesichert ist oder nicht. Instabile Regime lassen den Akteuren grosse Spielräume und sind daher veränderungsanfälliger als stabile. Daraus resultiert folgende (in den meisten Fallstudien angewandte) Typologie:

Tabelle 1: Verfeinerte Qualifizierung der Regimetypen

	Niedrige Kohärenz				Hohe Kohärenz			
	<p><i>Niedrige interne Kohärenz im RS</i></p> <p>(selten in CH)</p>	<p><i>Niedrige interne Kohärenz im PD</i></p> <p>(häufig in CH)</p>	<p><i>Niedrige externe Kohärenz des IR</i></p> <p>Regel</p> <p>Ausnahme</p> <p>= stabile externe Inkohärenz</p>	<p><i>Hohe externe Kohärenz trotz niedriger interner Kohärenz im PD*</i></p> <p>= instabile externe Kohärenz</p>	<p><i>Hohe interne Kohärenz im RS</i></p>	<p><i>Hohe interne Kohärenz im PD</i></p>	<p><i>Hohe externe Kohärenz des IR</i></p> <p>Regel</p> <p>Ausnahme</p> <p>= stabile externe Kohärenz</p>	<p><i>Niedrige externe Kohärenz trotz hoher Kohärenz im PD und im RS</i></p> <p>= instabile externe Inkohärenz</p>
<p>KLEINES RELATIVES AUSMASS</p> <p>Vor und nach dem Change bestehen bedeutsame Regulierungslücken (Zahl der explizit regulierten Güter und Dienstleistungen ist kleiner als jene der (potentiell) rivalisierenden Güter und Dienstleistungen)</p>			<p>Stabiles no – regime</p>	<p>Instabiles no-Regime</p>			<p>Stabiles einfaches Regime</p>	<p>Instabiles einfaches Regime</p>
<p>GROSSES RELATIVES AUSMASS</p> <p>Alle relevanten (potentiell) rivalisierenden Güter und Dienstleistungen einer (regionalen) Ressource werden durch explizite Regulierungen (regulatives System und/oder öffentliche Politiken) abgedeckt (relative Ausdehnung = 1)</p>			<p>Stabiles komplexes Regime</p>	<p>Instabiles komplexes Regime</p>			<p>Stabiles integriertes Regime</p>	<p>Instabiles integriertes Regime</p>

* Die Variante eines inkohärenten RS beim Wasser ist denkbar, kommt indessen in den zwei Ressourcen Boden und Wald in der Schweiz kaum vor.

Auswahl der Fallstudien

Die Auswahl der regionalen Ressourcen, die Gegenstand der Fallstudien sind, erfolgte aufgrund von allgemeinen und ressourcenspezifischen Kriterien. Für alle Fallstudien kamen folgende Kriterien zur Anwendung:

- Die Nutzungssituation ist durch starke Nutzungsrivalitäten gekennzeichnet, die sich auch an Konflikten zwischen verschiedenen Ressourcennutzern äussern können.
- Die fokussierten Nutzungsrivalitäten waren Gegenstand der (in den Screenings ausgewiesenen) Revision/Anpassung der nationalen Regimedeterminanten.
- Die Eigentumsverhältnisse variieren (ortzeitlich) bzw. die Ressourcen weisen unterschiedliche Eigentümer (im speziellen öffentliches und privates Eigentum) auf.
- Die Perimeter der Ressourcensysteme sind bezüglich Grösse und Komplexität vergleichbar.
- Die forschungsökonomische Machbarkeit der Fallstudie inkl. Zugang zur Dokumentation wie auch die Möglichkeit, die Auswirkungen der Regimeveränderungen über einen längeren Zeitraum zu beobachten, sind gegeben

Ressourcenspezifisch und damit stärker situativ mussten folgende Kriterien berücksichtigt werden:

- Es handelt sich um für die Ressource repräsentative Nutzungskonflikte.
- Es werden die Auswirkungen der Veränderungen der nationalen Komponenten der Ressourcenregime untersucht, die für die regimespezifischen Veränderungen charakteristisch sind.
- Aufgrund dieser Kriterien wurden folgende Fallstudien ausgewählt (Abbildung 2).

Abbildung 2: Ausgewählte Fallstudien über lokale institutionellen Regime für die Ressourcen Boden, Wasser und Wald

Gebietsbezeichnung (inkl. Kanton)	Fläche / Einzugsgebiet	Untersuchte Güter und Dienstleistungen	Untersuchungsperiode
<i>Ressource Boden</i>			
1. Bielersee (BE)	Seeufer	1. Schifflandeplätze 2. Zweit(Ferien)wohnungen 3. Infrastrukturnutzung (SBB, NS5) 4. Seeufer-Wanderweg	1930 (65) - 1985
2. Rückzonung Hueb (BE)	Periurbane Landschaft	1. Wohnnutzung und Fruchtfolgeflächen	1960 - 1990
3. Agglomeration Lausanne (VD)	Agglomeration und ihr Hinterland	1. Wohnnutzung versus Grünflächen 2. Wohnnutzung versus Rebflächen 3. Wohnnutzung versus landwirtschaftliche Nutzung	1960 - 1985

Gebietsbezeichnung (inkl. Kanton)	Fläche / Einzugsgebiet	Untersuchte Güter und Dienstleistungen	Untersuchungsperiode
<i>Ressource Wasser</i>			
4. Val de Bagnes (VS)	300 km ²	1. Elektrizitätsnutzung und Restwassermengen 2. Trinkwassernutzung 3. Abfallsenke (ARA's)	1975 - 2001
5. Unterlauf Thur (ZH)	120 km ²	1. Hochwasser- und Auenschutz 2. Restwassermengen und Entwässerung 3. Elektrizitätsproduktion	1975-2001
6. Seetal (Baldegger- und Hallwilersee) (AG, LU)	138 km ²	1. Senke für Haushalte, Industrie und Gewerbe 2. Senke für die Landwirtschaft 3. Seeuferschutz	1975-2001
7. Valle Maggia (TI)	600 km ²	1. Elektrizitätsgewinnung und Restwassermengen 2. Industrienutzung (Kies, Gneiss) versus Auenschutz 3. Hochwasser- und Auenschutz	1975-2001
<i>Ressource Wald</i>			
Melioration Wildberg (ZH)	1200 ha	1. Ausbau von Erschliessungstrassen (Holznutzung, Erholung, Biodiversität) 2. Abstand von Feldstrassen zum Wald (Landwirtschaft, Biodiversität)	1985-2002
Pfynwald (VS)	1600 ha	1. Verkehrsinfrastruktur und Naturschutz 2. Verkehrsinfrastruktur und Erholung und Tourismus 3. Erholung und Tourismus und Naturschutz	1980-2002
Gurtenwald (BE)	200 ha	1. Holznutzung versus Naturschutz 2. Naturschutz versus Erholung	1985-2002

Zum Forschungsvorgehen

Das Forschungsprotokoll, das für die Durchführung jeder Fallstudie zur Anwendung kam, umfasst Vorgaben zu den Forschungsschritten und zu untersuchenden Dimensionen, zu den dabei zu berücksichtigenden Prinzipien wie auch zum Inhaltsverzeichnis der Fallstudien.

Prinzipiellen Charakter für die Forschungsstrategie hatten folgende Überlegungen:

- *Güter- und dienstleistungsorientierter Ansatz*: Für die gewählten Ressourcen sollten im lokalen/regionalen Raum die genutzten Güter und Dienstleistungen sowie die Nutzergruppen identifiziert und analysiert werden.
- *Diachrone Betrachtung*: Zur Überprüfung der Wirkungen von Änderungen der nationalen Regimedeterminanten wurden mindestens zwei Zeitpunkte miteinander verglichen. Der diachrone Vergleich erfordert Aussagen zum Regimetyp, zu den Rivalitäten, zur tatsächlichen Nutzung und zur Bewertung der Nutzung für den Erhalt der Ressource *vor und nach dem in den Screenings identifizierten (letzten) Regimechange*. Gefragt wurde demzufolge nach den institutionellen Anreizen für die identifizierten Akteurgruppen, die zu den unterschiedlichen Zeitpunkten deren Verhalten bestimmt haben.
- *Bottum-up-Approach*: Ausgangspunkt der Erhebungen sind nicht rechtliche Vorgaben, sondern die tatsächlich im Ressourcenperimeter beobachteten Nutzungen. Die Gegenüberstellung mit den nationalen Änderungen erlaubt Aussagen darüber, inwieweit die neu festgesetzten institutionellen Anreize überhaupt in den lokalen Raum „übersetzt“ worden sind.
- *Prozessanalyse*: Um mögliche Veränderungen über die Zeit verstehen zu können, wurden soweit möglich Prozessanalysen vorgenommen.

Zur Figur der "Subcases"

Die interessierenden Nutzungsrivalitäten und die darauf bezogenen Entscheidungsprozesse beziehen sich kaum je auf den gesamten Perimeter der Ressource. Sie betreffen vielmehr spezifische Teilräume.

In diesen Räumen finden die politisch-administrativen Entscheidungsprozesse ihren Ausgangspunkt. Auch wenn als gemeinsames Referenzsystem der Akteure nicht nur dieser Teilraum, sondern der gesamte regionale Ressourcenperimeter präsent bleibt und sich unter den Akteuren deshalb auch Vertreter überörtlicher Gruppen aus der Nachbarschaft befinden, ist der sozio-geographisch determinierte regionale Perimeter aus politikwissenschaftlicher Sicht ein analytisches Konstrukt. In keinem der untersuchten schweizerischen Ressourcenperimeter gibt es so etwas wie (regionale) öffentlich-rechtliche Ressourcenkörperschaften, in denen gleichzeitig Stock, Erntemengen und sämtliche entnommenen Güter und Dienstleistungen koordiniert reguliert und auftretende Rivalitäten politisch entschieden würden.

Aus diesem Grunde haben wir uns in Abstimmung mit dem internationalen Projekt Eawareness⁷ dazu entschieden, die empirischen Studien auf sog. *Subcases* zu konzentrieren. Subcases sind geographisch definierte Orte, an denen einzelne Güter oder Dienstleistungen der in den Fallstudien fokussierten regionalen Ressourcen in besonderer Weise genutzt werden (Über- oder Unternutzung) und dadurch die Nutzung anderer, rivalisierender Güter und Dienstleistungen derselben Ressource ernsthaft bedrohen. Solche Nutzungssituationen gefährden daher die Erneuerbarkeit der gesamten regionalen Ressource (sofern anderswo die bisherigen Nutzungen der betroffenen Güter und Dienstleistungen beibehalten werden). Solche Subcases beziehen sich damit auf Orte, an denen bestimmte, auch anderswo im Perimeter genutzte Güter und Dienstleistungen besonders intensiv oder extensiv

⁷ Cf. Bressers, Kuks 2002.

genutzt werden, sofern dadurch die Nutzung anderer (vielfach ökologischer) Dienstleistungen in der bisherigen oder in einer politisch gewollt zu verändernder Weise in Frage gestellt wird.

Ein Subcase stellt damit immer einen Entscheidungsprozess dar, der sich auf zwei prinzipiell unterschiedliche geographische Ort bezieht, nämlich auf den Ort der besonders problematischen Nutzung eines Gutes und den oder die Orte der dadurch ausgelösten Veränderungen und ihrer Auswirkungen auf dieselbe Ressource. Dementsprechend sind in den analysierten Entscheidungsprozessen der Subcases immer mindestens zwei bestimmte Güter und Dienstleistungen in Anspruch nehmende lokale Akteurguppen präsent. In den meisten untersuchten Fällen treten in diesen Prozessen aber auch regionale Akteure auf, die zwischen diesen beiden Interessengruppen zu vermitteln suchen und auf diese Weise die Interessen eines konfliktfreien Weiterbestands der bisherigen Nutzung der betroffenen Güter und Dienstleistungen ausserhalb der besonders betroffenen Orte vertreten.

Mit der forschungsstrategischen Fokalisierung auf solche Subcases geht die Annahme einher, dass sich die Entwicklungsdynamik des institutionellen Ressourcenregimes, die wir mittels der Dimension Ausmass und Kohärenz messen, in der Fähigkeit dieser an verschiedenen Rivalitätsfronten operierenden Akteure ausdrückt, die Rechte der konkurrierenden Nutzerinnen und Nutzer verbindlich aufeinander abzustimmen. Dies geschieht über den Einsatz neuer oder bestehender öffentlicher Politiken (des Bundes oder der Kantone) und damit einhergehender oder davon mehr oder weniger unabhängiger Umverteilungen der Nutzungsrechte innerhalb oder zwischen den Güter- und Dienstleistungskategorien. Dadurch soll die Erneuerbarkeit der regionalen Ressource erhalten bleiben. Die physischen Prozesse der Selbsterneuerung dieser Ressource müssen dabei nicht an den gleichen Orten stattfinden, wie die Nutzung ihrer Güter und Dienstleistungen.

Zu den Nachhaltigkeitsindikatoren

Bereits zum Zeitpunkt der Antragstellung war uns bewusst, dass auch bezüglich den verwendeten *Nachhaltigkeitsindikatoren* Vorsicht geboten sein würde. Es kann nicht Aufgabe eines sozialwissenschaftlichen Forschungsvorhabens sein, im Feld selbst Daten zu einschlägigen Nachhaltigkeitsindikatoren zu erheben. Wir haben uns deshalb bei der Beurteilung der Nachhaltigkeitswirkungen der untersuchten regionalen Regimeveränderungen mit der Dokumentation verfügbarer Daten begnügt. Die Indikatoren selbst stammen aus den mittlerweile recht detaillierten Indikatorenlisten, die heute in Politik, Verwaltung oder Wissenschaft zur Anwendung gelangen. Für jede Ressource wurden daraus je drei Indikatoren zur ökologischen, wirtschaftlichen und sozialen Nachhaltigkeit ausgewählt, für die wir im Feld Daten für die Situation vor und nach dem Regimechange fanden.

Vorsichtshalber haben wir in den Fallstudien auf evaluative Gesamtstatements verzichtet. Es gibt heute und vermutlich auch in naher Zukunft keine verlässlichen Methoden, die es erlauben, Befunde zu diesen drei Indikatorenfamilien gegeneinander abzugleichen. Dasselbe gilt vermutlich bereits innerhalb einer jeden dieser Indikatorengruppen. Deshalb haben wir uns damit begnügt, feststellbare Veränderungen entlang dieser Indikatoren zu dokumentieren und auf dieser Grundlage annäherungsweise Aussagen zu Trends, nicht aber zum (absoluten) Stand der nachhaltigen Nutzung der verschiedenen Ressourcen zu formulieren.

Gemeinsame Struktur der Fallstudien

Die zehn Fallstudien weisen dieselbe Grundstruktur auf, die das Forschungsteam zu Beginn der Redaktionsarbeiten im Interesse einer vergleichenden Lesbarkeit festgelegt hat. Diese präsentiert sich folgendermassen:

1. *Einleitung*: Begründung der Fallstudienauswahl, Begründung und Umschreibung des gewählten Perimeters.

2. *Der Perimeter und die Subcases*: Geographische, morphologische und soziopolitische Beschreibung des Perimeters; tabellarische Auflistung der betroffenen Güter und Dienstleistungen der Ressource; Auswahl der analysierten Nutzungsrivalitäten (Subcases).
3. *Nachhaltigkeitskriterien*: Präsentation der verwendeten (quantitativen und teilweise auch qualitativen) Messgrößen für die Auswirkungen des Regimewandels.
4. *Allgemeine Chronologie*: Ereignisse und Entscheidungsprozesse auf der Ebene des Gesamtperimeters und der Subcases.
5. *Situation vor dem analysierten Regimechange*: Situation des Regimes; eigentumsrechtliche Grundordnung und wirksame öffentliche Schutz- und Nutzungspolitiken und daraus resultierende Nutzungssituationen; Situation auf der Ebene der zwei bis vier Subcases sowie Evaluation der Kohärenz und des Ausmasses des vorbestandenen Regimes.
6. *Vergleich der Situation vor und nach dem Regimechange*: Darstellung der Beobachtungen zu den sich verändernden Regimedimensionen (eigentumsrechtliche Grundordnung und Policy-Design); Entwicklung der Ressourcennutzungen während und nach der Regimeveränderung (auf der Ebene der Gesamtressource sowie innerhalb der Subcases); Veränderungen der Kohärenz und des Ausmasses; Nebenfolgen des Regimechanges (Auftreten allfälliger neuer Rivalitäten).
7. *Erklärungsfaktoren für den Regimechange*: Veränderungsdynamiken.
8. *Auswirkungen des Regimechange*: Veränderungen der Nutzungspraktiken und der Nachhaltigkeitsindikatoren.
9. *Schlussfolgerungen*: Notwendige Modifikationen des konzeptionellen Ansatzes?

18. Oktober 2002

Peter Knoepfel, Ingrid Kissling-Näf, Frédéric Varone

Bibliographie

- Bressers, H., Kuks, St. (Hrsg.) 2002. *Integrated Governance and Water Basin Management. Conditions for Regime Change towards Sustainability*. Dordrecht / Boston / London: Kluwer Academic Publishers (forthcoming).
- Knoepfel, P., Kissling-Näf, I., Varone, F. (éds), avec la collaboration de Bisang, K., Mauch, C., Nahrath, St., Reynard, E., Thorens., A. 2001 (Buch 1). *Institutionelle Regime für natürliche Ressourcen: Boden, Wasser und Wald im Vergleich – Régimes institutionnels de ressources naturelles: analyse comparée du sol, de l'eau et de la forêt*. Bâle: Helbing & Lichtenhahn (série Ecologie & Société, vol. 17).
- Knoepfel, P., Kissling-Näf, I., Varone, F. (éds), avec la collaboration de Bisang, K., Mauch, C., Nahrath, St., Reynard, E., Thorens., A. 2003. *Institutionelle Ressourcenregime in Aktion*. Bâle: Helbing & Lichtenhahn (série Ecologie & Société, vol.19).

**Les effets de la mise en place du
régime institutionnel de
l'aménagement du territoire sur les
plans de zones dans la région
lausannoise entre 1969 et 1985**

Stéphane Nahrath

Résumé

Les effets de la mise en place du régime institutionnel de l'aménagement du territoire sur les plans de zones dans la région lausannoise entre 1969 et 1985

Cette étude de cas analyse la dynamique et les effets du dernier changement de régime institutionnel du sol en date - soit la mise en place du régime de l'aménagement du territoire entre 1969 et 1985 - dans le périmètre de *l'agglomération lausannoise*. Pour ce faire, elle se concentre plus particulièrement sur les effets - à court comme à plus long terme - de l'arrêté fédéral urgent en matière d'aménagement du territoire du 17 mars 1972 (AFU) au sein de ce périmètre.

L'étude montre, à l'aide d'une analyse plus approfondie de trois sous-cas appartenant à des couronnes différentes de l'agglomération - la campagne de l'Hermitage à Lausanne, la commune de Lutry dans la banlieue est et la commune de Morrens dans la périphérie nord - comment les effets de cet AFU, qui a été vécu à l'époque comme « un coup de tonnerre dans le ciel bleu de la spéculation », se sont répercutés de manière souvent très différentes selon les zones de la couronne, respectivement les communes de l'agglomération.

L'étude montre notamment:

- Que les effets de l'AFU et, plus généralement, de la mise en place du nouveau régime de l'aménagement du territoire, sont sensibles au centre ville, baissent d'intensité dans la proche banlieue, et dans une certaine mesure la banlieue, pour finalement regagner en intensité à mesure que l'on s'éloigne de la partie centrale de l'agglomération.
- Que, si la mise en place du nouveau régime de l'aménagement du territoire n'a pas atteint - essentiellement en raison de l'absence d'un mécanisme de redistribution de la plus-value foncière - tous ses objectifs, et ceci notamment en matière de réduction des zones à bâtir surdimensionnées, il n'en a pas moins eu des effets significatifs en matière de lutte contre la dispersion des constructions, ainsi qu'en matière de rationalisation des usages du sol.
- Que le processus de changement de régime a consisté en la rencontre, notamment lors de l'exécution de l'AFU dans le canton, de dynamiques partiellement autonomes les unes des autres se déroulant aux différents niveaux institutionnels (Confédération, canton, communes).
- Que la véritable « clé de voûte » du régime, ayant finalement permis sa concrétisation sur le terrain, aura certainement été le développement d'une jurisprudence restrictive en matière d'indemnisation pour expropriation matérielle de la part du Tribunal fédéral.

Zusammenfassung

Raumplanung und die Agglomeration Lausanne. Wirkungen eines institutionellen Ressourcenregimes zwischen 1969 und 1985

Diese Fallstudie analysiert Einflüsse des letzten nationalen Wandels des institutionellen Bodenregimes in der *Agglomeration Lausanne*. Bei den institutionellen Veränderungen handelt es sich um die Entwicklung von Regeln der Raumplanung zwischen 1969 und 1985. Die Studie konzentriert sich im besonderen auf die Auswirkungen des dringlichen Bundesbeschlusses über Massnahmen der Raumplanung vom 17. März 1972 auf den Perimeter.

Die Fallstudie zeigt anhand detaillierter Analysen dreier unterschiedlicher Gebiete – das offene Feld der Hermitage in der Stadt Lausanne, die Vorstadtgemeinde Lutry und die ländliche Gemeinde Morrens im Norden von Lausanne –, welche sehr unterschiedlichen Folgen der oft als revolutionär empfundene dringliche Bundesbeschluss je nach Gebiet hatte.

Die Studie zeigt im besonderen:

- Der dringliche Bundesbeschluss und das neue institutionelle Bodenregime als Ganzes zeitigten im Stadtzentrum eine grosse, in der Vorstadt eine eher schwache und am Rand der Agglomeration wiederum eine stärkere Wirkung.
- Das institutionelle Bodenregime der Raumplanung hat die Zersiedelung verlangsamt und zu einem rationelleren Umgang mit der Ressource Boden beigetragen. Andere erhoffte Wirkungen hat die Raumplanung nicht gehabt. Sie konnte namentlich nicht dazu beitragen, die überdimensionierten Bauzonen zu verkleinern. Der Hauptgrund für diese Schwäche liegt im Verzicht auf eine Abschöpfung und Umverteilung des Mehrwerts, der durch die Zonierung entstanden war.
- Der Regimewechsel und namentlich die Umsetzung des dringlichen Bundesbeschlusses haben dazu beigetragen, dass die bisher voneinander eher isolierten Programme von Bund, Kanton und Gemeinden koordiniert wurden.
- Das Bundesgericht hat durch seine Rechtsprechung das Regime wesentlich mitbestimmt. Ihre Zurückhaltung bei der Anerkennung des Tatbestandes einer entschädigungspflichtigen materiellen Enteignung bildet ein Schlüsselement dafür, dass die Raumplanung überhaupt Wirkungen entfalten konnte.

Table des matières

1. Introduction	1
1.1 Justification du choix du cas et du découpage du périmètre de la ressource	4
1.2 Présentation de la démarche de l'étude de cas et du plan du rapport de recherche	7
2. description du perimetre de la ressource et des aires de rivalités principales (sous-cas)	8
2.1 Description géographique, morphologique et sociopolitique du périmètre de la ressource	8
2.1.1 Description géographique.....	8
2.1.2 Description morphologique, socio-économique et -politique du périmètre de la ressource.....	10
2.2 Tableau général des B+S pour l'ensemble de la période (1969-1980).....	24
2.3 Justification du choix des sous-cas	24
3. Description des critères d'évaluation (en terme de durabilité) des effets du changement de régime	27
3.1 Critères écologiques (aménagement et usage durables du sol et du territoire).....	27
3.2 Critères économiques (aménagement local et régional économiquement durables)	28
3.3 Critères sociaux (usage socialement durable du sol et du territoire)	28
4. Chronologie générale du cas	29
4.1 Description chronologique des événements contextuels généraux.....	29
4.2 Chronologie des sous-cas.....	36
4.2.1 Chronologie du sous-cas 1 : la campagne de l'Hermitage à Lausanne.....	36
4.2.2 Chronologie du sous-cas 2 : Lutry.....	44
4.2.3 Chronologie du sous-cas 3 : Morrens.....	53
5 Description de la situation avant le changement de régime (1969)	57
5.1 L'état du régime (ensemble du périmètre).....	57
5.1.1 L'état du système régulateur (SR) et du policy design (PD).....	57
5.1.2 Caractéristiques du Système Régulateur (SR) et du Policy Design (PD) à la fin des années 1960.....	62
5.2 Structure de répartition de la propriété	63
5.3 Les usages de la ressource (ensemble du périmètre)	64
5.4 Analyse des différents sous-cas en 1969.....	64
5.4.1 Sous-cas 1 : la campagne de l'Hermitage à Lausanne.....	64
5.4.2 Sous-cas 2 : Lutry (état en 1972).....	65
5.4.3 Sous-cas 3 : Morrens	74
5.5 Évaluation de la cohérence et de l'étendue (absolue et relative) et qualification du régime (périmètre général de la ressource) en 1969	77
5.5.1 L'étendue.....	77
5.5.2 La cohérence.....	78
5.5.3 Qualification du régime	79
6. comparaison des situations avant et après le changement de régime et analyse des changements de régime entre 1969 et 1985	80
6.1 Le changement de régime (ensemble du périmètre)	80
6.1.1 Les changements affectant le système régulateur et le policy design (description des modifications des composants nationaux, régionaux et locaux pour l'ensemble du périmètre).....	80
6.1.2 Synthèse des changements 1969-1985 en matière de droits de propriété (SR) et de	

<i>policy design (PD)</i>	87
6.2 Les modifications de la structure de répartition de la propriété.....	88
6.3 L'évolution des usages de la ressource entre 1969 et 1985 (ensemble du périmètre).....	88
6.4 Analyse de l'évolution des différents sous-cas entre 1969 et 1985	91
6.4.1 <i>Sous-cas 1 : la campagne de l'Hermitage à Lausanne (1969-1985)</i>	91
6.4.2 <i>Sous-cas 2 : Lutry (1972-1987)</i>	99
6.4.3 <i>Sous-cas 3 : Morrens (1969-1985)</i>	106
6.5 Les modifications de la <i>cohérence</i> et de l' <i>étendue</i> (absolue et relative) et qualification du régime (périmètre général de la ressource) (1969 – 1985)	112
6.5.1 <i>Les modifications de l'étendue</i>	112
6.5.2 <i>Les modifications de la cohérence</i>	112
6.5.3 <i>Qualification du régime</i>	114
6.6 Disparition ou émergence de (nouvelles) rivalités durant la période de changement	114
7. Facteurs explicatifs du changement au sein du périmètre local	115
7.1 Synthèse analytique des ressorts/de la dynamique du changement au sein du périmètre général.....	115
7.1.1 <i>Impact des changements des composants nationaux sur le changement local (périmètre de la ressource)</i>	115
7.1.2 <i>Le rôle des différents acteurs et des différents niveaux institutionnels dans le processus de changement de régime au sein du périmètre</i>	117
7.1.3 <i>Autres facteurs</i>	121
7.1.4 <i>Enseignements dérivés des sous-cas concernant le processus local de changement de régime</i>	122
8. Impacts du changement de régime sur l'état de la ressource	124
8.1 Impact du changement de régime sur les pratiques d'usages de la ressource.....	124
8.2 Evaluation de l'impact du changement de régime en terme de durabilité des usages du sol	130
8.2.1 <i>Critères écologiques</i>	130
8.2.2 <i>Critères économiques</i>	130
8.2.3 <i>Critères sociaux</i>	131
9. Conclusion	132
9.1 Mise en perspective de la représentativité empirique du cas et des enseignements théoriques dérivables.....	132
9.2 Evaluation des capacités du nouveau régime à réguler durablement les rivalités et à garantir un usage durable de la ressource	136
Matériaux juridiques	138
Bibliographie	140
Revue, journaux.....	146
Autres sources	146
Archives, entretiens.....	146
Annexes	147

Abréviations

AFU : Arrêté fédéral instituant des mesures urgentes en matière d'aménagement du territoire du 17 mars 1972

ASL : Association « Sauver Lavaux »

AT : Aménagement du Territoire

CHUV : Centre Hospitalier Universitaire Vaudois

CIURL : Commission Intercommunale d'Urbanisme de la Région Lausannoise

EPFL : Ecole Polytechnique Fédérale de Lausanne

GPE : Groupement pour la Protection de l'Environnement (parti écologiste vaudois)

ITEP : Institut de Technique des Transports de l'EPF-Lausanne

LAF : Loi cantonale sur les améliorations foncières de 1961

LAT : Loi fédérale sur l'aménagement du territoire

LATC : Loi cantonale sur l'Aménagement du Territoire et les Constructions de 1976

LCAT : Loi cantonale sur les Constructions et l'Aménagement du Territoire de 1964

MDL : Mouvement pour la Défense de Lausanne

PAI : Parti des Agrariens et Indépendants

PL : Parti Libéral

PPA : Plan Partiel d'Affectation

PQ : Plan de Quartier

PS : Parti Socialiste Vaudois

RAFU : Règlement cantonal d'application de l'AFU

ZAB : Zone à bâtir (ou zone d'extension)

1. INTRODUCTION

Cette étude de cas porte sur les effets empiriques du changement de régime institutionnel du sol qui a lieu entre 1969 et 1980 en Suisse. Elle constitue l'une des trois études de cas consacrées à cette question dans le cadre du projet de recherche FNRS « Analyse comparée de la genèse et des effets des régimes institutionnels de ressources naturelles en Suisse ». En effet, de manière à se donner le plus de chances possibles de pouvoir saisir concrètement cette relation entre (1) la structure d'un régime institutionnel, (2) les usages de la ressource et (3) l'état physique de celle-ci, la stratégie de recherche a consisté à focaliser sur une période particulière de cette relation que sont les périodes de *changements de régimes*. L'objectif de la présente étude a donc consisté à observer, dans le terrain, les effets sur la ressource, ainsi que sur les modalités de ses usages, du *dernier* changement de régime en date, soit entre 1969 et 1980, ce changement ayant été préalablement identifié et décrit dans le cadre d'un screening historique (Nahrath 2000, 2001)⁸. Plus particulièrement, il s'est agi ici d'observer, dans un périmètre oscillant entre le *local* (quelques communes) et le *régional* (quelques districts), les effets - ou au contraire l'absence d'effets - de la mise en place de la politique fédérale d'aménagement du territoire (aménagement du territoire : ci-après AT) au travers, notamment, de l'Arrêté fédéral urgent en matière d'aménagement du territoire de mars 1972⁹ (ci-après, AFU), ainsi que de la Loi sur l'aménagement du territoire (ci-après LAT)¹⁰ à partir de 1980.

Les principaux changements (au niveau des composants fédéraux toujours) sont (très schématiquement présentés) les suivants (Nahrath 2001) :

- *Garantie constitutionnelle du droit de propriété* (notamment foncier) et inscription du principe d'une indemnisation complète en cas d'expropriation aussi bien formelle que matérielle.
- Première régulation *systématique, directe et explicite*, sur l'ensemble du territoire national, du droit de construire à travers la définition de « zones à bâtir » (ci-après ZAB), pour lesquelles les caractéristiques minimums (droits et limitations de construire, obligation pour les communes d'équiper les parcelles classées, etc.) sont édictées pour la première fois de manière homogène et centralisée au niveau fédéral.
- Différenciation spatiale claire des usages du sol à travers la *généralisation de l'instrument du zonage* (distinction entre zone à bâtir, zone agricole et zone protégée).
- *Mise en place d'une administration spécialisée* à tous les niveaux politico-administratifs (Confédération, cantons, communes) s'accompagnant d'une *diffusion et d'une généralisation des pratiques d'aménagement du territoire* au sein des autres administrations publiques et, au-delà, auprès d'un grand nombre d'acteurs privés et publics ayant des activités à incidences spatiales.
- Mise en place de *règles procédurales* ayant pour objectif la coopération entre les différents acteurs politico-administratifs impliqués dans la régulation d'activités à incidences spatiales, ainsi que l'information et la participation de la population aux processus de décision en matière d'aménagement du territoire.

Les effets supposés de ces changements, que l'on va essayer de mesurer ici, sont essentiellement de trois ordres: (1) les impacts des transformations des composants nationaux sur les composants régionaux (cantonaux) et locaux (communaux) du régime, (2) les changements de comportements et de pratiques d'usages des utilisateurs de la ressource et (3) les impacts de ces éventuels changements d'usages sur l'état de la ressource elle-même. Ces effets seront mesurés et évalués par l'intermédiaire de critères de durabilité écologiques, économiques et sociaux.

Les critères de base pour sélectionner les périmètres des études de cas résultent de la combinaison de deux logiques différentes, renvoyant aux deux concepts centraux de la recherche que sont res-

⁸ Dans la mesure où l'ambition était, dans le screening historique, de construire une image globale portant sur l'ensemble du territoire national, les périodes de changement ont été identifiées à partir de l'analyse des seuls *composants fédéraux* des régimes.

⁹ Arrêté fédéral urgent (AFU) instituant des mesures urgentes en matière d'aménagement du territoire du 17 mars 1972, RO 1972 652.

¹⁰ Loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979, RO 1979 1573.

pectivement le concept de *ressource naturelle* et celui de *régime institutionnel* (Knoepfel, Kissling, Varone 2001).

De la logique en terme de *ressource naturelle*, nous dérivons les quatre critères suivants :

1. *Homogénéité minimum des caractéristiques naturelles des unités de la ressource au sein du périmètre*. Même s'il n'existe pas, dans le cas du sol, de « périmètre naturel », tel que par exemple le bassin-versant dans le cas de l'eau, on peut toutefois facilement distinguer différentes formes qualitatives et topographiques des surfaces de sol au sein du territoire national. On peut par exemple distinguer les terres du Moyen-Pays et les terrains de montagne, les terres agricoles fertiles et les terres non exploitables, les rives des lacs et les forêts ou les vignes, les zones à bâtir en périmètres urbains ou périurbains et les finages au cœur de l'espace rural, etc. Lors du découpage d'un périmètre, il faut autant que possible conserver une homogénéité minimum des caractéristiques naturelles de la ressource, ceci dans la mesure où, aux différents sous-types (topographiques) de la ressource, correspondent très souvent des problèmes d'usages et de protection (des capacités de reproduction) de la ressource spécifiques.
2. *Représentativité - ou au contraire exceptionnalité - du périmètre retenu en terme de « sous-types » topographiques de la ressource*. Il s'agit de retenir des sous-types aussi différents que possible entre eux (principe d'exceptionnalité) en même temps que représentatifs des surfaces les plus densément utilisées au sein du territoire national (principe de représentativité).
3. *Existence de rivalités entre les usages de la ressource créant des situations de conflits*. Il s'agit de repérer les rivalités émergeant aussi bien autour de la « consommation » d'un seul bien et service (B&S) que celles entre différents B&S dérivés de la même ressource. Si l'existence d'un conflit ouvert constitue évidemment une situation d'observation particulièrement favorable, il convient cependant de ne pas exclure a priori du champ d'observation les rivalités n'entraînant pas l'éclatement de conflits spectaculaires, de telles rivalités plus discrètes pouvant également receler des enseignements significatifs pour l'évaluation des capacités de régulation du régime.
4. *Focalisation en priorité sur les espaces concentrant les types de rivalités les plus importantes¹¹ du moment* : à cet égard, il ne fait aucun doute que celles-ci se concentrent, depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, essentiellement sur les terres agricoles du Moyen-Pays situées en régions périurbaines. C'est là que se manifestent avec le plus de virulence les problèmes de spéculation et de thésaurisation foncière, ainsi que de dispersion de la construction de logements aussi bien individuels (zones de villas), que collectifs (bâtiments locatifs).

De la logique en terme de *régime institutionnel*, nous dérivons les trois critères suivants :

1. *Pertinence du périmètre par rapport aux enjeux fondamentaux du changement au sein des composants fédéraux du régime*. Les périmètres sélectionnés doivent comprendre en leur sein des portions de la ressource directement concernées par les changements des composants nationaux du régime.
2. *Hétérogénéité de la structure de distribution de la propriété*. Le périmètre doit comprendre des portions de ressource appartenant à des propriétaires (privés, publics, parapublics, etc.) aussi différents que possible, de manière à pouvoir évaluer l'importance de la structure de distribution de la propriété sur la gestion de la ressource, c'est-à-dire, sur les conditions de concrétisation du changement de régime.
3. *Prise en compte des représentations que se font les principaux acteurs empiriques du périmètre pertinent des rivalités*. Bien que le découpage du périmètre soit une opération résultant de critères avant tout théoriques et « morphologiques » (caractéristiques physiques de la ressource et usages concrets de celle-ci), une prise en compte des perceptions subjectives des différents ac-

¹¹ L' « importance » se mesure aussi bien en terme de taille des surfaces concernées, qu'en terme d'effets à long terme sur l'état du stock de la ressource.

teurs permet d'affiner le travail de découpage, du fait que les périmètres de rivalités objectifs sont partiellement le produit des perceptions de l'espace pertinent par les acteurs en présence¹². Au total, la définition d'un périmètre implique une cohérence minimum entre les caractéristiques morphologiques de la ressource d'une part, et les logiques des catégories administratives et sociopolitiques de découpage et d'usage de l'espace d'autre part¹³. De même, la pertinence d'un périmètre peut être aisément vérifiée à travers l'interdépendance des différentes rivalités existant au sein du périmètre. A tel point que l'on peut énoncer la règle méthodologique suivante qui est que, plus les différentes rivalités spécifiques connaissent une interdépendance entre elles, interdépendance résultant de leur rapport direct au stock de la ressource (et à sa rareté), plus le découpage du périmètre est pertinent¹⁴.

Compte tenu de l'ensemble de ces critères, trois types de périmètres ont été sélectionnés pour les trois études de cas concernant le sol :

1. *Les rives du lac de Biemme* comme zones à la fois rurales et périurbaines, soumises à une pression importante en raison de l'augmentation et de l'hétérogénéité des usages dont elles font l'objet.
2. *Les plans de zones dans l'agglomération lausannoise* comme exemple des effets différenciés des mesures AFU entre le centre-ville, la banlieue et la périphérie d'une ville (Nahrath 2002).
3. Le processus de *Rückzonung* (reclassement de portions de la zone à bâtir surdimensionnée) ayant eu lieu sur la *colline du Hueb* (zones agricoles de confins entre les communes de Nidau, Port et Bellmund en marge de l'agglomération biennoise) comme exemple d'un processus de reclassement en zone agricole (surfaces d'assolement) d'un vaste espace vert destiné à un important projet d'aménagement périurbain (Wenger 2002).

Ces choix se justifient de la manière suivante :

- De manière générale, ces choix permettent de focaliser sur des enjeux et des zones de conflits représentatifs de la période historique considérée. La période allant des années 1960 à 1980 se caractérise par un très fort accroissement de la consommation du sol à des fins de construction, suite à la poussée démographique, à l'accélération de l'urbanisation, à la construction d'infrastructures publiques (notamment pour les transports), ou encore au « débordement » des villes sur l'espace rural (« exurbanisation »¹⁵) (Nahrath 2000 :19-26). Ainsi, chacune de ces études de cas éclaire à sa manière cette problématique générale des rivalités résultant des « usages urbains de l'espace rural » (Chamboredon 1980, 1985). Plus précisément encore, ce choix illustre le constat historique de la concentration des rivalités et des conflits d'une part, sur les *lieux de rencontre* entre mondes urbain et rural, soit dans les zones *périurbaines*, et d'autre part, dans les zones de *confins* et d'*intersection* des territoires communaux. Alors que les rives des lacs forment aussi bien une *limite* entre le sol et l'eau qu'entre les différentes communes situées au bord du lac, les zones à bâtir et les projets d'aménagement des années 1970 se situent souvent en périphérie des localités, soit aux *confins* de la commune, espaces définis à l'époque comme « le reste du territoire communal » et situés dans « les zones sans affectation spéciale ». Finalement, les phénomènes de déclassement de zones à bâtir (*Rückzonungen*), résultant de découpages surdimensionnés, ont concernés, une décennie plus tard, ces mêmes portions de territoire.

¹² A titre d'exemple, la définition du périmètre des rives du lac de Biemme a été fortement influencée par le discours et les actions de la « Société pour les rives du lac de Biemme » (ci-après VBS pour *Verein Bielerseeschutz*).

¹³ A titre d'exemple, le périmètre pertinent à retenir dans une étude de cas portant sur les rives d'un lac consistera en l'ensemble du territoire communal (logique sociopolitique) de l'ensemble des communes riveraines du lac (logique des caractéristiques naturelles).

¹⁴ A titre d'exemple, le périmètre des rives de lac est d'autant plus pertinent que les rivalités qui s'y développent entretiennent un lien entre elles suite au caractère fini et limité (donc rare) du stock de rives à disposition. Un test empirique facile consiste dans le fait que les événements au sein d'une rivalité (aggravation ou résolution de la rivalité) ont immédiatement des effets sur les autres rivalités du périmètre.

¹⁵ Par « exurbanisation », l'on entend l'établissement de cohortes de populations urbaines dans des zones résidentiels situées en zones rurales à proximité variable des villes.

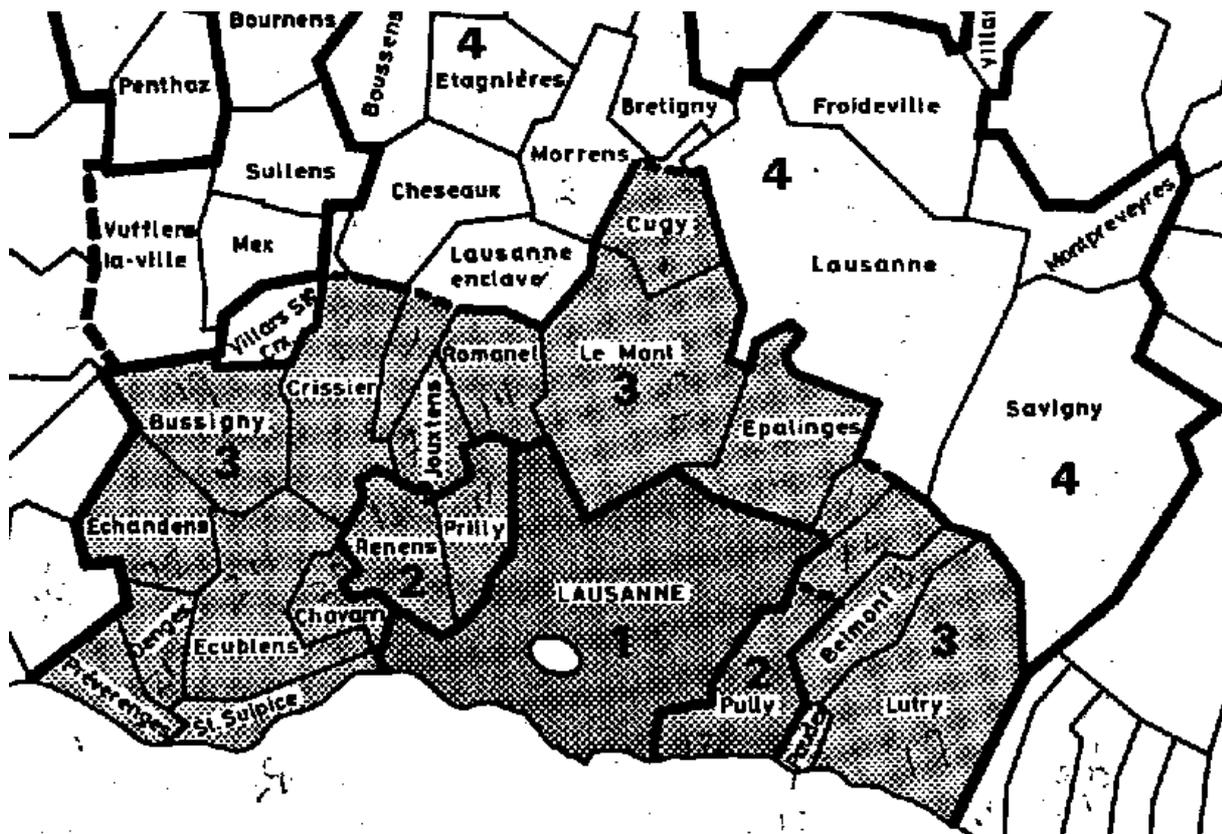
- Trois sous-types topographiques de la ressource sont ici représentés, soit (1) les *rives de lacs*, (2) les *espaces périurbains* et (3) *l'espace rural (y compris viticole dans le cas de l'étude sur l'agglomération lausannoise)*. La représentativité de ces trois sous-types doit cependant s'envisager autant du point de vue topographique ou spatial (i.e. d'un point de vue quantitatif), que du point de vue de la nature des conflits d'usages qui s'y déroulent. Si les rives des lacs concentrent potentiellement un nombre important de rivalités différentes entre surfaces à bâtir, usages récréatifs et touristiques, protection de la nature et de biotopes rares, protection du paysage, etc., les espaces constructibles périurbains et ruraux illustrent quant à eux plus particulièrement les rivalités entre surfaces à bâtir, surfaces agricoles et espaces de détente pour les populations urbaines.
- Lieux de concentration des rivalités et des conflits caractéristiques de la période 1960-1980, les périmètres de ces trois études de cas constituent des portions de ressources particulièrement visées par les changements intervenus au niveau des composants fédéraux du régime. Aussi bien la désignation de zones protégées par l'AFU de 1972 (rives des lacs, espaces de détente, zones sans affectation, etc.), que la planification à long terme des usages du sol à travers les plans directeurs cantonaux et les plans d'affectation communaux rendus obligatoires par la LAT, concentrent plus particulièrement leurs efforts sur ces trois types d'espaces que sont (1) les rives de lacs, (2) les zones de détente et espaces verts en région périurbaine et (3) le reste du territoire communal et les zones sans affectation spéciale. En effet, l'AFU, tout comme la LAT, ont précisément comme objectif de réduire le *surdimensionnement* des zones à bâtir.
- Les trois types de périmètres retenus connaissent une structure de propriété hétérogène comprenant des terrains en mains de propriétaires privés, publics et parapublics.
- En intégrant dans la définition des périmètres les logiques de rivalités et de conflits d'usages, il n'est pas très étonnant de constater que le périmètre défini correspond finalement souvent assez bien avec la perception qu'en ont les acteurs impliqués dans ces rivalités. Cela se vérifie aussi bien dans le cas des rives des lacs que dans celui des plans de quartiers et des phénomènes de *Rückzonung*, le périmètre pertinent correspondant, dans ces deux derniers cas, pour ainsi dire exactement au périmètre des rivalités.

On pourra certainement regretter l'absence d'une étude de cas portant sur l'espace montagnard. Nous avons dû y renoncer essentiellement en raison du nombre limité d'études de cas réalisables dans le cadre de cette recherche, ainsi que du fait de la moins forte pression spéculative - à l'exception toutefois notable des stations touristiques - s'exerçant sur les terrains de montagne, comparativement aux périmètres analysés dans le Moyen-Pays. Il ne fait aucun doute en revanche qu'une telle étude serait hautement souhaitable en vue d'obtenir une image plus complète des effets du changement de régime du sol durant la période considérée ici.

1.1 JUSTIFICATION DU CHOIX DU CAS ET DU DÉCOUPAGE DU PÉRIMÈTRE DE LA RESSOURCE

Le périmètre finalement retenu dans cette étude est celui de la « région lausannoise », telle qu'elle est définie en 1973 dans le rapport final du plan directeur de la région lausannoise élaboré par le bureau Urbaplan et l'Institut de technique des transports (ITEP) de l'École Polytechnique Fédérale de Lausanne (EPFL), pour le compte de la Commission Intercommunale d'Urbanisme de la Région Lausannoise (CIURL 1973). Le périmètre ainsi découpé comprend 35 communes réparties en 3 couronnes concentriques autour de la ville de Lausanne (figure 1).

Figure 1 : Le périmètre et ses différentes couronnes.



Source : CIURL 1973 :12

Comme on le verra plus loin (partie 2.1), ce découpage en couronnes, et la logique de regroupement des communes en leur sein, exprime la spécificité d'une part, des rapports entretenus par les différentes communes avec le centre-ville (zone 1 dans la figure ci-dessus) et d'autre part, des problèmes d'aménagement auxquels elles doivent faire face. En effet, en fonction de leur proximité au centre-ville, de leur topographie, ou encore des infrastructures de transports dont elles bénéficient ou non, les communes de la région sont soumises à des pressions pour l'occupation du sol différentes¹⁶ :

- Dans la couronne de la *proche banlieue* (zone 2), l'on trouve les 3 communes de Pully, Prilly et Renens, dont l'essentiel du territoire est intégré au périmètre de la ville proprement dite, les zones construites formant une *agglomération continue* transcendant les frontières communales. Les enjeux d'aménagement au début des années 1970 sont essentiellement les mêmes que ceux du centre-ville, à savoir la réalisation d'une densification coordonnée et cohérente d'un territoire communal déjà presque entièrement construit.
- Dans la couronne de la *banlieue* (zone 3), l'on trouve des communes comme Le Mont, Epalinges, Crissier ou encore Lutry, dont l'urbanisation ne prolonge pas directement celle de la ville, en raison de l'existence d'espaces encore libres de constructions, créant ainsi une certaine discontinuité. Ce sont certainement ces communes qui connaissent les enjeux d'aménagement les plus critiques à cette époque. Situées à proximité du centre urbain, mais disposant encore de vastes surfaces constructibles souvent déjà partiellement légalisées, elles sont soumises à une très forte pression, aussi bien de la part de promoteurs de logements collectifs, ou encore de zones de villas (plutôt banlieue est), que de la part d'entreprises industrielles ou commerciales cherchant à s'implanter à proximité de l'agglomération (plutôt banlieue ouest).

¹⁶ Ce découpage date du début des années 1970. L'application des mêmes critères de découpage sur la situation contemporaine donnerait sans aucun doute un résultat sensiblement différent, certaines des discontinuités entre le centre-ville ou la proche banlieue et la banlieue ayant entretemps disparu.

- Finalement, la couronne de la *périphérie* (zone 4) est composée de communes, telles que Savigny, Froideville, ou encore Morrens, qui, situées entre une dizaine et une quinzaine de kilomètres du centre-ville, sont encore souvent à dominante rurale au début des années 1970. Les enjeux d'aménagement dans ces communes concernent avant tout l'implantation de zones de villas individuelles (parfois également de logements collectifs, voire de petites entreprises ou de dépôts) sur des terrains soustraits à l'agriculture et situés en bordure de village, notamment dans les sites paysagers les plus remarquables ou offrant un dégagement et, si possible, une vue sur le lac ou les Alpes (promontoires, coteaux, etc.).

Le découpage de ce périmètre n'est pas le résultat d'une décision de méthode *a priori*, mais, au contraire, le résultat d'un processus d'ajustement progressif dépendant des premiers résultats de l'enquête. Partie de la question des effets de l'AFU de mars 1972 sur les plans de quartiers (PQ) en ville de Lausanne, l'analyse des plans des zones protégées à titre provisoire (ci-après ZPTP) de la ville de Lausanne et d'un certain nombre de communes de sa (proche) banlieue telles que : Pully, Renens, Prilly, Epalinges, Le Mont, Romanel, Jouxens-Mézery, Crissier, plans retrouvés dans les archives du Service cantonal de l'aménagement du territoire (SAT) à Lausanne, a très vite montré que *l'AFU n'avait eu pour ainsi dire aucun effet sur les PQ légalisés, ou en voie de l'être*. Les documents consultés montrent que les principaux effets ont concerné les zones dont l'affectation était encore en projet. Ces zones étant relativement rares dans le périmètre urbain (Lausanne et proche banlieue), l'hypothèse qui a progressivement émergé est que l'importance et la portée des *effets de l'AFU augmentaient au fur et à mesure que l'on s'éloignait du centre-ville*. C'est la volonté de vérifier cette hypothèse qui a nécessité *d'élargir le périmètre d'analyse* aux deux couronnes extérieures à savoir, la banlieue et la périphérie.

Le choix de la région lausannoise résulte lui d'une brève préenquête, notamment auprès de l'urbaniste qui réalisa le plan des zones protégées à titre provisoire pour l'ensemble des communes de la région. Plusieurs arguments plaidaient pour ce choix.

- L'ancienneté du plan des zones de la commune de Lausanne, qui date (aujourd'hui encore !) de 1943, et la stratégie d'aménagement urbain passant par la multiplication de plans de quartiers ou de plans partiels d'affectation, laissaient penser que la législation fédérale d'urgence était susceptible d'avoir des effets particulièrement sensibles dans un tel cas. Les difficultés de coordination de l'aménagement de la banlieue ouest venant a priori renforcer cette hypothèse.
- Cette hypothèse était également renforcée par le choix politique des autorités cantonales vaudoises de privilégier une interprétation ambitieuse des dispositions fédérales dans le cadre de l'exécution cantonale de l'AFU, la nomination de l'ancien architecte cantonal, Jean-Pierre Vouga, comme adjoint du DAT à Berne, contribuant également à resserrer les liens entre les autorités cantonales vaudoises et l'administration fédérale.
- La proximité de l'Exposition nationale de 1964 a eu un impact très important, aussi bien sur la diffusion de la problématique de l'aménagement du territoire au sein du monde politique et administratif vaudois, que sur l'aménagement effectif de certaines zones de la ville (comblement et aménagement des rives du lac entre Bellerive et Vidy, arrivée de l'autoroute Genève-Lausanne au sud-ouest de la ville, etc.).
- Agglomération située sur les rives pentues du Léman, développant son urbanisation sur des terrains au relief marqué, le choix de Lausanne permettait, peut-être mieux que d'autres villes, d'inclure les enjeux esthétiques et paysagers, qui sont également au cœur des préoccupations de l'AFU.
- L'excellent état des archives concernant cette période - en comparaison avec le périmètre des rives du lac de Bière - a constitué un argument supplémentaire en faveur du choix.
- L'essentiel des autres études de cas (y compris celles des autres ressources : eau et forêt) concernant, à une exception près qui est le changement du régime de l'eau dans le Val de Bagnes (Reynard 2002), des sites situés dans les autres régions du pays (dont un au Tessin), une étude de cas en Suisse occidentale ne pouvait que renforcer la « représentativité » géographique du corpus des études de cas du projet IRM.

- En dernier lieu, la connaissance préalable du terrain par l'auteur de la recherche a également constitué un argument important.

1.2 PRÉSENTATION DE LA DÉMARCHE DE L'ÉTUDE DE CAS ET DU PLAN DU RAPPORT DE RECHERCHE

Après avoir délimité et décrit le périmètre pertinent du régime (chapitre 2), ainsi que construit un certain nombre de critères d'évaluation de la durabilité (écologique, économique et sociale) des usages du sol (chapitre 3), il s'agira de décrire les principaux événements contextuels et substantiels constitutifs de l'histoire du régime dans le périmètre (chapitre 4). Dans les chapitres 5 et 6, l'on procédera à une comparaison de type « avant - après » (comparaison entre la fin des années 1960 et la première moitié des années 1980) de la configuration du régime et de ses effets. Plus précisément, il s'agira de comparer les situations respectives de ces deux périodes et de repérer les changements significatifs en ce qui concerne : (1) l'état du régime, (2) les usages effectifs de la ressource qui en découlent, ainsi que, finalement, (3) les effets de ces changements sur l'état de la ressource. Ne pouvant effectuer ce travail pour l'ensemble du périmètre, l'on focalisera l'analyse sur un certain nombre de sous-cas représentatifs des principales rivalités propres au périmètre. Les deux chapitres suivants reviendront de manière plus synthétique et analytique d'une part, sur la dynamique des changements observés à l'échelle du périmètre complet (chapitre 7) et d'autre part, sur les pratiques (politico-administratives) de la mise en œuvre du régime et sur les effets sur la ressource de cette dynamique de changement (chapitre 8). Dans un dernier chapitre (chapitre 9), l'on tentera de mettre en perspective la représentativité empirique de ce cas, par rapport aux autres études de cas réalisées, de même que de tirer des enseignements théoriques par rapport au cadre d'analyse des régimes institutionnels de ressources naturelles.

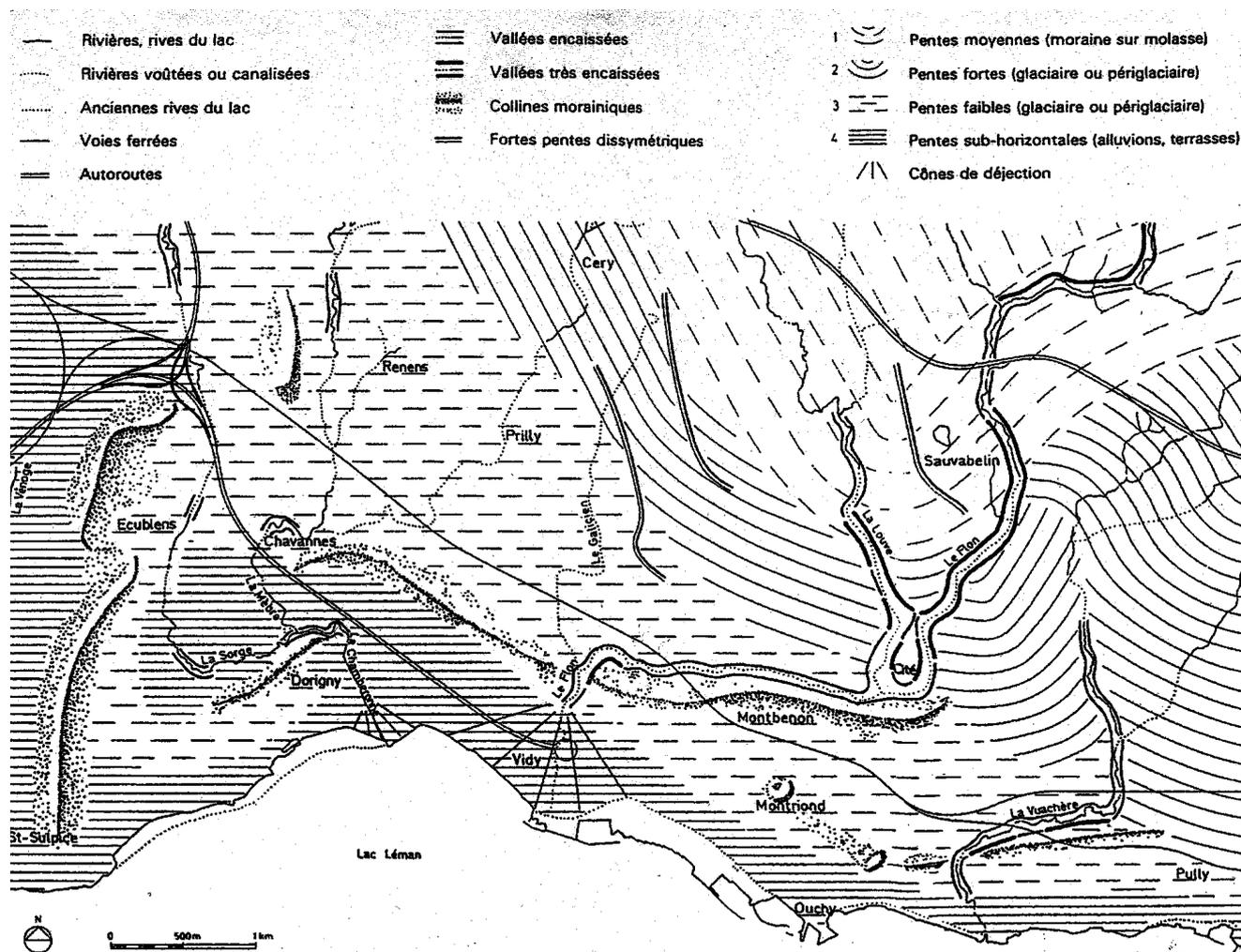
2. DESCRIPTION DU PERIMETRE DE LA RESSOURCE ET DES AIRES DE RIVALITÉS PRINCIPALES (SOUS-CAS)

2.1 DESCRIPTION GEOGRAPHIQUE, MORPHOLOGIQUE ET SOCIOPOLITIQUE DU PERIMETRE DE LA RESSOURCE

2.1.1 Description géographique

Il existe, dans le cas de l'agglomération lausannoise probablement plus qu'ailleurs encore, une relation étroite entre la topographie et (la dynamique de) l'occupation du sol. Topographiquement, le périmètre retenu se caractérise avant tout par les 3 éléments que sont, du sud au nord : le lac, la pente et les ravines¹⁷ de l'adret lémanique (y compris le vignoble du Lavaux à l'est) et le Moyen-Pays (Jorat et Gros-de-Vaud) qui commence dans la périphérie au nord de la ville (figure 2).

Figure 2 : Topographie de la région lausannoise



Source : Nicolas 1982, repris in Racine 1996 :5

En ce qui concerne le périmètre plus particulier de la ville elle-même, ce qui frappe le géographe, c'est avant tout la combinaison de la pente et de la succession de vallonnements composés de ravines et de petits plateaux ou d'éperons (appelés « interfluves ») :

¹⁷ Petit ravin constituant le lit encaissé d'un ruisseau ou d'un torrent.

« Plaquée contre un versant dévalant de 901 à 373 m, Lausanne est, tout à la fois, une ville de pente et une ville ravinée. Des vallons plus ou moins profonds labourent son territoire et délimitent des interfluves de formes variées, dos de terrains simplement esquissés ou éperons vigoureux. C'est ainsi qu'entre le Flon et la Louve, en contrebas de la croupe massive et boisée de Sauvabelin, s'étagent l'éperon du Signal et celui de la Cité couronné par la cathédrale, séparés l'un de l'autre par l'étranglement et le col de la Barre, au nord du Château St-Maire. Entre le Flon et la Vuachère, l'interfluve, d'abord étroit à la Sallaz, s'épanouit ensuite vers le sud, à Béthusy, où il domine le vallon de Mon Repos. Un nouveau plateau s'élève rapidement de St-Laurent à Riant-Mont, Beaulieu, La Pontaise, en direction des Plaines du Loup, qu'encadrent les vallées de la Louve et du Galicien, et le vallon de ce dernier, au sud-ouest, vers Montétan ». (Onde 1964 :60)

Ces caractéristiques de la topographie lausannoise, cette « pression du relief », ont naturellement des effets importants sur l'organisation urbaine de la ville. L'affranchissement de la ville moyenâgeuse des entraves du relief ne date par exemple que du milieu du XIX^{ème} siècle avec la réalisation de la « ceinture Pichard »¹⁸ et la construction de trois ponts enjambant la vallée du Flon (Bessières, Grand-Pont, Chauderon), ainsi que le percement d'un tunnel faisant sauter le verrou de la Barre. L'omniprésence de pentes et de ravines et la rareté des surfaces planes qui en découle ont contraint la ville à gagner de la place par la mise à couvert de ses trois ruisseaux (Flon, Louve et Vuachère) et le remblayage des fonds de ravines par des travaux de terrassement, ou encore d'excavation permettant d'accrocher les bâtiments dans la pente (Onde 1964). Cette rareté des surfaces planes se manifeste encore une fois clairement durant les années 1960 à travers la nécessité de gagner sur le lac, toujours par des travaux de remblais, les surfaces nécessaires aux installations de l'Exposition nationale.

Alors que la ville elle-même, et ses marges orientales (Pully, Lutry), sont caractérisées par de fortes déclivités, la banlieue occidentale, à partir de Prilly, se caractérise, elle, par des pentes beaucoup plus douces. Ces différences influent fortement sur la (dynamique de la) topographie urbaine :

« (...) la ville doit à la molasse inclinée sa banlieue orientale, si typique à Pully avec les ravins de la Vuachère, son semis de villas reliées entre elles par un dédale de routes en lacets et des chemins à forte pente. A l'ouest, la molasse, presque horizontale, porte des quartiers plus articulés, plus structurés, parallèles aux artères et ponctués de grands ensemble locatifs : ainsi le long des routes du Mont, d'Echallens ou de Crisier, à Bellevaux, ou dans la région de Prilly. Lausanne monte à l'assaut de ses hauts et, en direction des forêts du Jorat, vers le plateau oriental du Moyen-Pays, que l'on gagne par La Sallaz et la commune d'Epalinges ; celle-ci est devenue en quelques années une banlieue résidentielle où des ensembles locatifs se juxtaposent désormais aux villas. La région de Marin et de Vers-chez-les-Blancs est appelée à connaître à son tour une forte concentration démographique¹⁹. Ainsi Lausanne se hisse désormais à des altitudes dépassant 800 mètres, 400 mètres plus haut que les quartiers inférieurs d'une ville où les contrastes climatiques s'ajoutent à ceux de la topographie. » (Encyclopédie vaudoise 1984a :170)

Comme le montre bien cette description du début des années 1970, la dynamique du développement urbain (et industriel) se fait à cette époque essentiellement en direction du nord et de l'ouest.

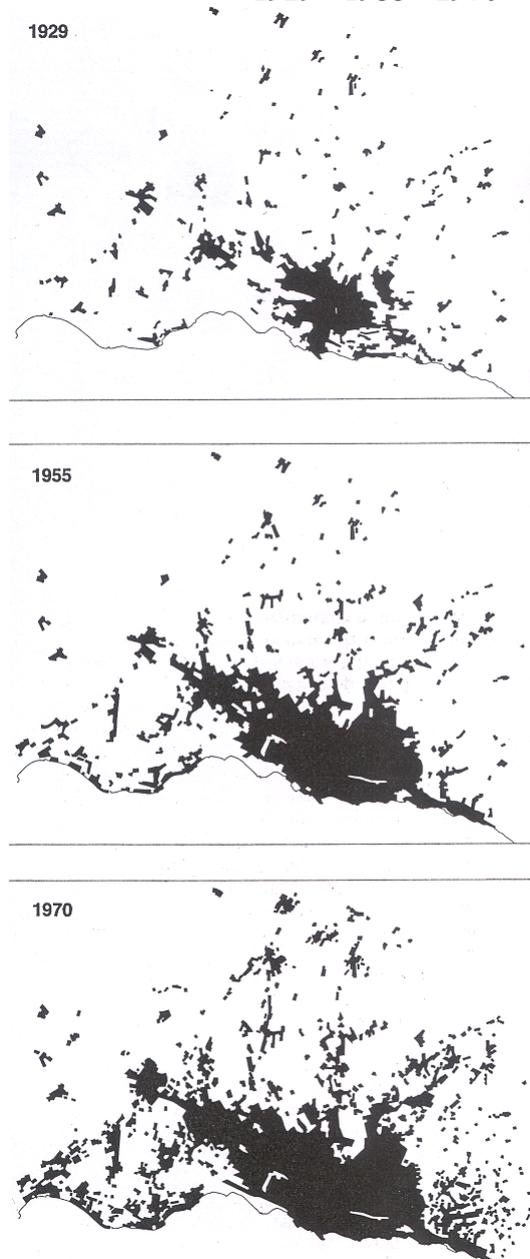
¹⁸ Il s'agit de la « ceinture routière » permettant au trafic de faire le tour du centre-ville sans devoir descendre dans les ravines du Flon et de la Louve.

¹⁹ Cette projection témoigne bien des projets de développement urbain, dans certains cas pharaoniques, caractéristiques de la fin des années 1960. Ces gros projets de quartiers de logements dans la région foraine du Chalet-à-Gobet, élaborés sur la base de projections démographiques qui se sont révélées erronées, ne seront jamais réalisés.

2.1.2 Description morphologique, socio-économique et -politique du périmètre de la ressource

Le constat qui précède est confirmé par la comparaison de différentes étapes du développement spatial de la ville au XX^{ème} siècle (figure 3).

**Figure 3 : Evolution des zones construites
1929 - 1955 - 1970**



Source : CIURL 1973 :20

Cette comparaison en trois étapes de l'évolution des zones construites montre bien le phénomène d'expansion des constructions essentiellement au nord et à l'ouest de l'agglomération. La banlieue est caractérisée par un développement moins important et surtout moins dense et plus dispersé.

En ce qui concerne la qualité du bâti (i.e. le type de bâtiments), la tendance générale qui se dégage est que plus l'on se trouve à l'est, plus les zones construites sont composées de villas individuelles ou des petits locatifs luxueux, alors que plus l'on va vers l'ouest, en passant par le nord, plus l'on trouve des zones construites hybrides où dominent les logements collectifs et des bâtiments industriels et commerciaux.

Ce qui caractérise l'évolution entre 1955 et 1970, c'est le passage d'un tissu urbain *continu* à un tissu *discontinu* : « De 1955 à 1970, malgré un accroissement de plus de 60'000 habitants, on constate que l'agglomération proprement dite ne s'est que modérément étendue. Par contre, l'essentiel de la croissance s'est reporté à l'extérieur, de façon **discontinue**. Le tissu urbain prend un aspect complètement nouveau : il se désintègre en une multitude d'implantations isolées, laissant apparaître entre elles de vastes terrains non urbanisés. » (CIURL 1973 :20)

Ainsi, ce qui caractérise le développement urbain dans la région lausannoise entre les années 1950 et 1970, c'est l'accroissement important du phénomène de la *dispersion des constructions*. Ce phénomène est en grande partie dû aux effets conjugués du maintien, voire du renforcement de l'attractivité de la ville, de l'accroissement des prix du sol et des loyers dans le centre-ville et du développement des moyens de transports, notamment privés, permettant de maintenir une accessibilité (relativement) aisée aux B&S fournis par le centre-ville tout en s'établissant à une certaine distance de celui-ci. La logique d'établissement de la population résulte dès lors d'une évaluation individuelle du rapport entre prix (des logements ou des terrains) et accessibilité au centre-ville. Les logiques du marché foncier ne font que renforcer ce processus selon une logique qu'il vaut la peine de présenter ici de manière un peu plus précise, dans la mesure où elle touche l'ensemble de notre périmètre et explique la plupart des processus d'occupation du sol pour la période qui nous intéresse ici :

« Contrairement aux autres marchés, *l'excédent d'offre n'a pas d'effet sur les prix*. L'avantage est constamment au vendeur. Aussi, celui-ci, peu pressé de se défaire d'un bien dont la valeur augmente sans cesse, *cherche-t-il à vendre les plus petites surfaces possible au plus haut prix*. Cette tendance, absolument manifeste dans la région, fait que *les prix des terrains ne baissent que lentement avec l'éloignement*. Pour trouver un terrain relativement bon marché, l'acquéreur ne doit pas seulement s'éloigner de la ville. Il doit aussi s'éloigner des voies de bonne communication, des centres locaux, des régions bien équipées et, le plus souvent, des zones où la construction a déjà commencé ». (CIURL 1973 :21)

Dans ces conditions, les maisons individuelles ont constitué le « front pionnier de la dispersion » :

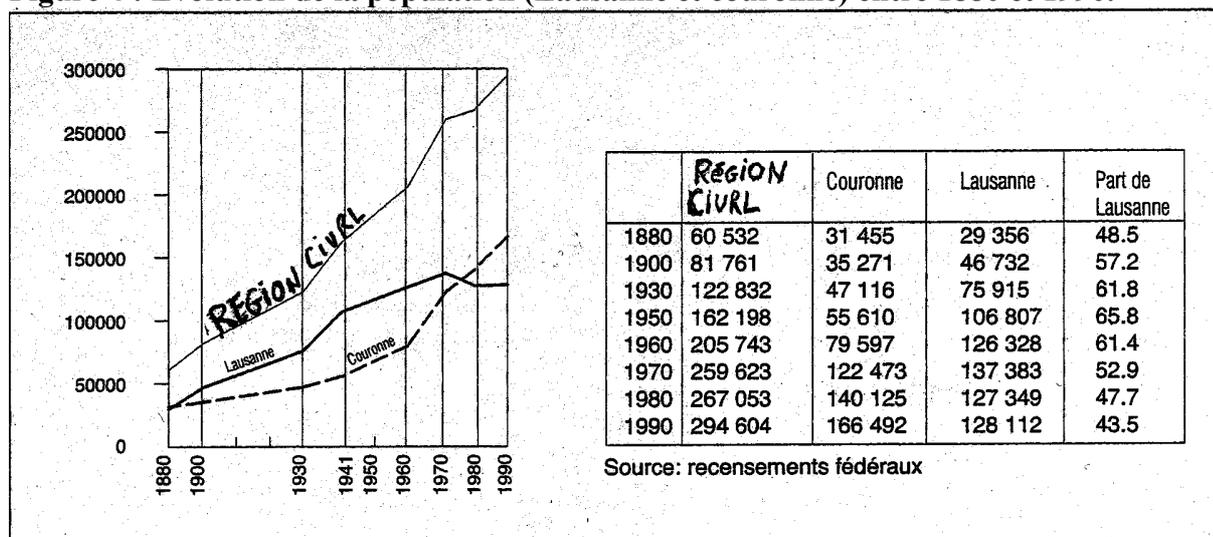
« La rapide montée « étalement » des prix élevés sur de vastes surfaces ont rendu la construction familiale quasiment impossible dans les périmètres urbains et suburbains traditionnels. D'autre part, ce type de construction s'accommode aisément, dans un premier temps d'équipements légers. (...) La maison individuelle est constituée ainsi le « front pionnier » de la dispersion. Sans contrôle, elle s'insinue partout, dans les replis de terrains les plus inattendus, aux alentours des villages, aux lisières des forêts, etc. De nombreuses communes de la périphérie, mal équipées et mal desservies, témoignent de la puissance de ce mouvement. » (CIURL 1973 :23)

Mais le mouvement ne s'arrête pas là :

Cette première vague est généralement suivie d'installations plus importantes. Par un phénomène bien connu, les quelques points de concentration de maisons individuelles voient bientôt le prix du terrain monter au-dessus des possibilités de nouveaux acquéreurs de la même catégorie. Après une période où le développement paraît bloqué, les prix ne baissent pas, mais les densités augmentent. Insidieusement, les nouvelles constructions se gonflent : de la villa, on passe insensiblement à la villa locative, puis au locatif proprement dit, en utilisant l'artifice des « plans de quartiers » lorsque les dispositions réglementaires du plan des zones sont trop restrictives. On assiste ainsi à une densification sournoise, totalement incompatible avec les infrastructures. » (CIURL 1973 :23)

Ce phénomène s'est manifesté de manière d'autant plus marquée dans la région lausannoise que l'on assiste à une « *explosion démographique* » entre les années 1950 et 1970. La région lausannoise se caractérise par une croissance démographique et urbaine plutôt tardive (en comparaison avec les autres grandes villes du pays), mais par contre relativement massive et surtout rapide, pour ne pas dire brutale. Alors que la ville connaît une augmentation significative du rythme de sa croissance à partir des années 1930, les communes de la couronne (banlieue et périphérie) connaissent un processus similaire, bien que plus important encore, à partir des années 1960 seulement. A tel point, toutefois, qu'au milieu des années 1970, la population totale des communes de la couronne dépasse la population de la ville qui, elle, par ailleurs décroît dans le même temps et pour la première fois depuis un siècle (figure 4).

Figure 4 : Evolution de la population (Lausanne et couronne) entre 1880 et 1990.



Source : recensements fédéraux, cités in Racine (1996 :16)

En effet, la ville perd environ 10'000 habitants (-7,3%) entre 1970 et 1980. Les quartiers les plus touchés perdent entre 20 et 40% de leurs habitants. Les années 1980 sont caractérisées par une stabilisation quantitative de la démographie, mais une transformation de la composition sociale de la population, l'immigration étrangère compensant les départs des familles suisses vers la périphérie (Racine 1996 :15-16).

La croissance démographique de la région lausannoise est, depuis 1960, la *plus élevée* des cinq grandes agglomérations du pays²⁰ (Racine 1996 :9). Dès lors, le poids démographique de la région lausannoise par rapport au reste du canton a quasiment doublé entre 1900 et 1970. Il en va par ailleurs quasiment de même pour le rapport avec l'ensemble de la population nationale.

Tableau 1 : Proportion entre 1900 et 1970 de la population résidente de la région lausannoise par rapport à la population du canton de Vaud et à la population suisse

	% région lausannoise/Vaud	% région lausannoise/Suisse
1900	25	2.09
1910	29	2.49
1920	31	2.53
1941	37	2.98
1950	39	3.11
1960	43.5	3.44
1970	46	3.75

Source : CIURL 1973 :17

²⁰ Ces villes sont Zürich, Bâle, Berne, Genève et Lausanne.

On peut distinguer *trois grandes zones de localisation des activités économiques* :

« la ville, centre incontesté de l'emploi, omnipotente dans le tertiaire, - elle n'en laisse que quelques miettes au reste de l'agglomération -, [est] nettement concurrencée en revanche en ce qui concerne le secteur industriel par l'ouest de l'agglomération, centré autour de Renens-Crissier-Bussigny. Une vaste zone industrielle en fait, qui profite d'un potentiel évident en terme d'accessibilité et de disponibilité, une petite « edge-city » industrielle, attirant dans sa dynamique une kyrielle d'autres communes (sur les replats qui surplombent Lausanne dans le nord de l'agglomération) qui ont en commun avec l'ouest d'être situées non loin de l'autoroute et de disposer d'espaces vierges et plans. Quant à la partie orientale de l'agglomération, complètement dépourvue de terrains à faible pente, elle n'est décidément pas un bassin d'emploi industriel et semble devoir se spécialiser nettement dans sa fonction résidentielle à laquelle peuvent s'associer cependant, et s'associent, les bureaux d'entreprises du tertiaire supérieur (services financiers, bureaux d'architectes) doublement attirés par un paysage en balcon et une fiscalité en creux » (Racine 1996 :12)

La pente de la croissance démographique des communes de la couronne lausannoise entre 1960 et 1990 (figure 4) - croissance, en toute logique, également parmi l'une des, voire *la* plus importante(s) de tout le pays - permet de se faire une idée de la pression sur le sol que celles-ci ont connue durant toute cette période.

On peut ainsi tenter d'approcher la situation, en matière d'aménagement du territoire, des communes appartenant aux différentes couronnes à l'aide de deux critères : (1) *l'état de l'affectation du sol* exprimé en terme de proportion des surfaces, soit déjà construites, soit dont la construction est déjà fermement engagée et (2) *la pression sur le sol*, respectivement les *potentialités de rivalités*, exprimées en terme d'échanges sur le marché foncier (nombre de ventes de terrains) et de mises à l'enquête publique.

(1) Comme le montre le tableau 2 ci-dessous, la proportion des surfaces encore libre, c'est-à-dire non encore construites ou dont la construction est déjà fermement engagée (sous la forme de zones à bâtir légalisées et de PQ) est très réduite au centre-ville et dans l'agglomération urbaine (ville + proche banlieue) et s'accroît à mesure que l'on s'éloigne du centre.

Tableau 2 : Etat des surfaces construites, à bâtir et disponibles dans l'agglomération lausannoise en 1970

Zones de la couronne	Popula- tion en 1970	Surface totale sans forêts (ha)	Surfaces construites (SC)		SC + Zones à bâtir légalisées et PQ ²¹		% de surfa- ces encore disponibles (sans affec- tations) par rapport à surface totale de la zone de la couronne	% de surfaces encore disponi- bles (sans affec- tations) par rapport à surface totale de <i>l'agglomération</i> (ensemble des zones de la cou- ronne)
			(ha)	(% de la surface totale de la zone de la cou- ronne)	(ha)	(% de la surface totale de la zone de la cou- ronne)		
Lausanne-ville	136 142	1 954	1 053	53.9	1 750	89.5	10.5	1.2
Proche Banlieue	45 975	808	575	71	738	91.3	8.7	0.4
Banlieue	39 524	5 003	731	14.6	2 730	54.5	45.5	13.9
Périphérie	13 080	8 494	527	6.2	1 202	14.1	85.9	44.8
Total région lausan- noise	234 721	16 259	2 886	17.7	6 420	39.4	60.6	60.5

Source : CIURL 1973 :25

Le *centre-ville* et la *proche banlieue* sont clairement les zones de la couronnes les plus construites et celles dont les surfaces disponibles sont les plus réduites. Au début des années 1970, l'essentiel des surfaces non encore construites sont soit déjà attribuées à une zone à bâtir ou à un PQ légalisés (et

²¹ C'est précisément au sein de cette catégorie de surfaces que l'on trouve les zones à bâtir surdimensionnées.

donc intouchables, même par l'AFU), soit classées en zones inconstructibles (parcs, zones de verdure ou de détente). Il ne reste en gros que trois espaces libres dont l'affectation n'est pas encore définitivement arrêtée : les Plaines du Loup et la Blécherette, la campagne de l'Hermitage et la campagne de Rovéréaz.

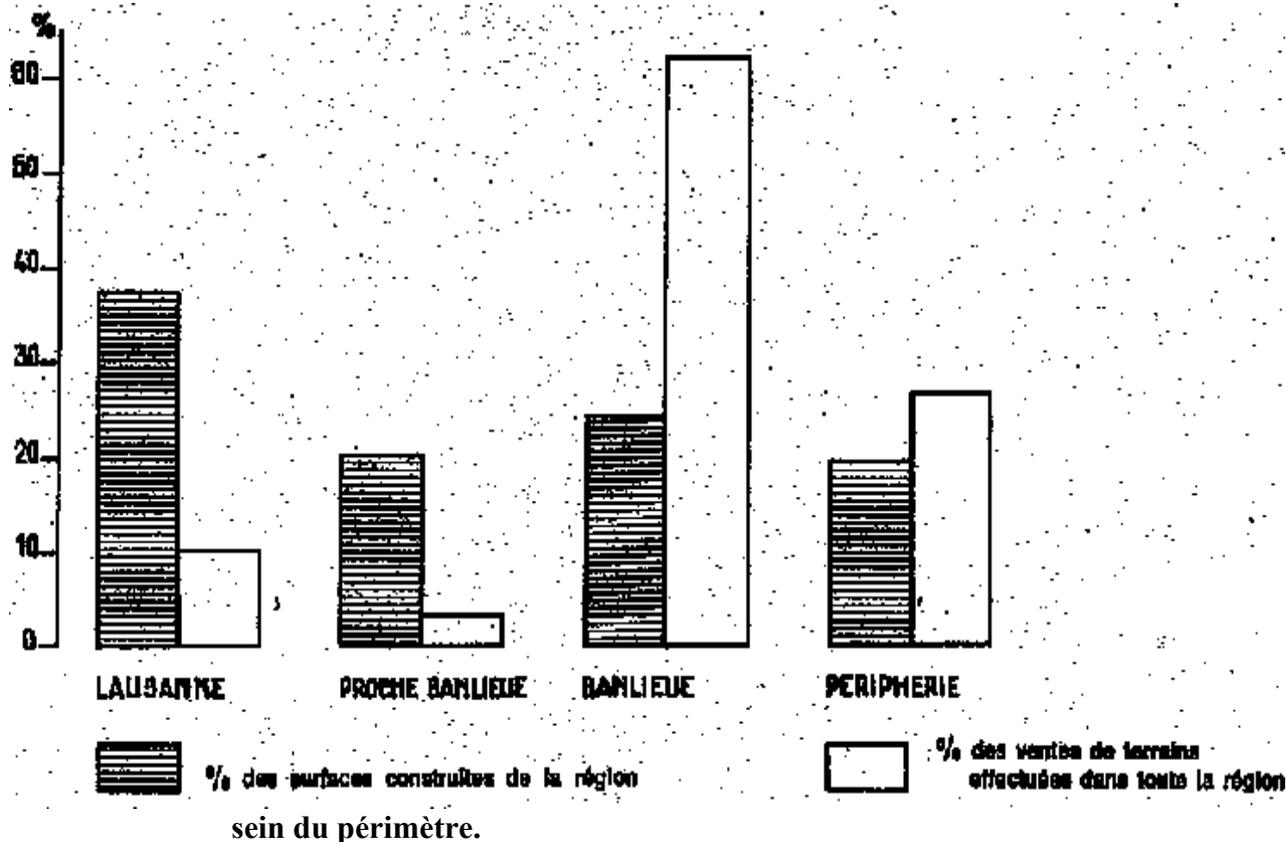
La *proche banlieue* est presque intégralement construite ou en phase de l'être (PQ légalisés et/ou projets en phase de réalisation). Pour ces communes, les enjeux d'aménagement concernent désormais les projets de densification de la construction.

La *banlieue* est encore peu construite 14.6% de surfaces construites, mais les communes ont en moyenne destiné *plus de la moitié de leur territoire à la construction*, ce qui représente en théorie une augmentation à terme de leurs surfaces construites de près de 400% ! C'est très clairement dans cette zone de la couronne que la demande en terrains constructibles est la plus forte.

La *périphérie* se trouve dans une situation de pression de la demande clairement moins forte, même si les conditions sont réunies en théorie pour un doublement de la surface construite à terme. De plus, les zones sans affectations étant encore très importantes et de loin pas suffisamment protégées, c'est-à-dire, au début des années 1970, souvent encore facilement constructibles, le potentiel de dispersion est encore clairement important.

(2) Le second critère de distinction de la situation des communes en matière d'aménagement du territoire consiste dans le phénomène de *concentration des transactions foncières sur les communes de banlieue* (de 60% des transactions foncières) et, dans une moindre mesure, de la périphérie (un peu moins de 30 %). Ces deux couronnes voient en effet se concentrer sur leur territoire quasiment le 90% des transactions foncières au sein du périmètre (figure 5), constat qui montre bien l'importance de la pression sur le sol s'exerçant sur la région périurbaine lausannoise.

Figure 5 : Proportion des surfaces construites et des transaction foncières par couronnes au



Source : CIURL 1973 :26

Ce constat est confirmé et affiné par la statistique des mises à l'enquête publique entre 1965 et 1969.

Tableau 3 : Statistique des mises à l'enquête publique 1965-1969

Zones de la couronne	Villas (% par couronne)	Locatifs (% par couronne)	Industrie et commerce (% par couronne)	total	% des mises à l'enquête par zones de la couronne
Lausanne-ville	51 (14.2%)	239 (66.7%)	68 (18.9%)	358	23.9
Proche banlieue	35 (26.7%)	70 (53.4%)	26 (19.8%)	131	8.7
banlieue	471 (64.4%)	173 (23.6%)	87 (11.9%)	731	48.9
Périphérie	204 (74.4%)	31 (11.3%)	39 (14.2%)	274	18.3
Total région	761 (50.9%)	513 (34.3%)	220 (14.7%)	1 494	100

Source : CIURL 1973 :26

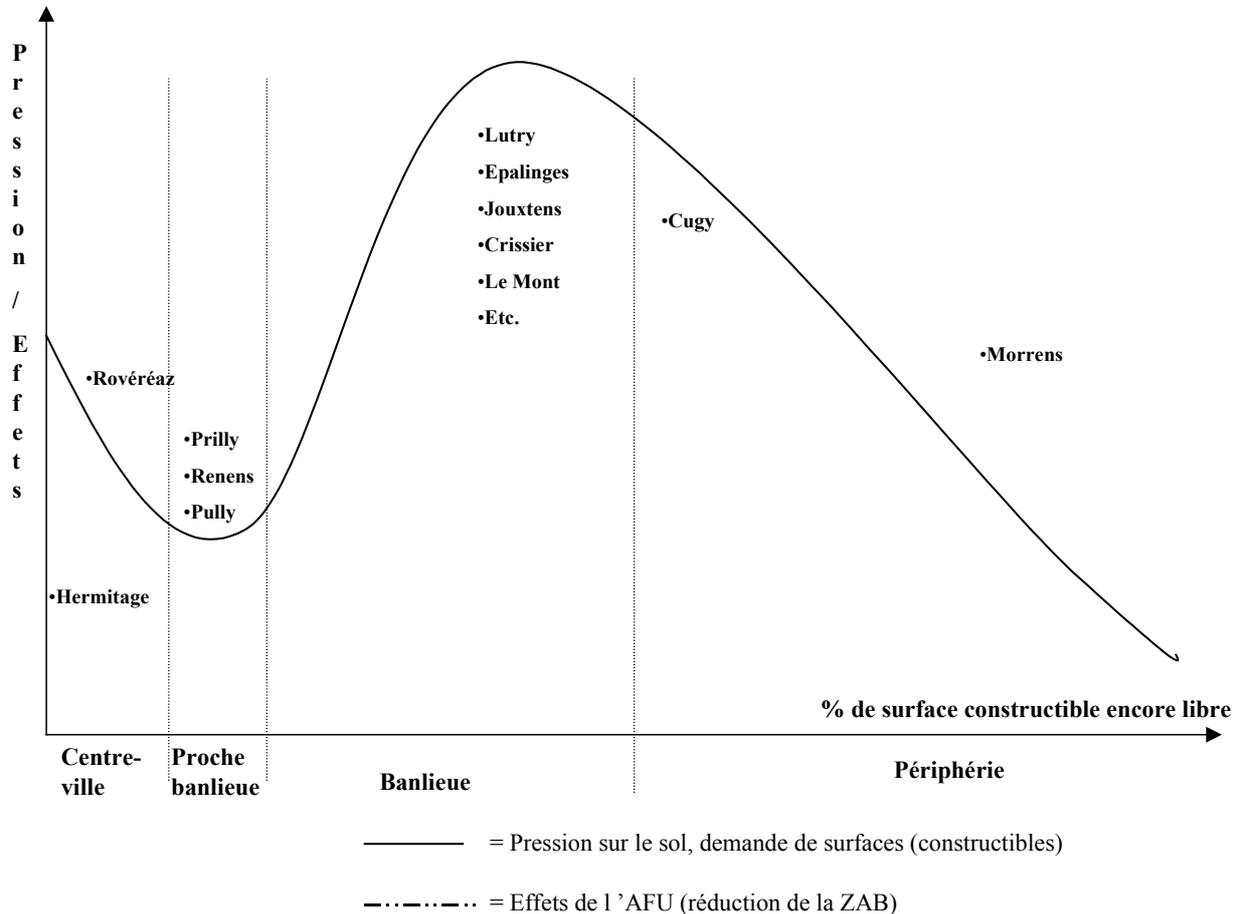
Ainsi, près de 50% des mises à l'enquête au sein de la région le sont en banlieue, le reste étant réparti entre la périphérie (18%) et les communes de Lausanne, Renens, Prilly et Pully (32.6%). On remarque également que la proportion de mises à l'enquête de villas évolue selon une tendance exactement inverse de celle des locatifs au fur et à mesure que l'on sort de ville et que l'on avance dans la périphérie. Alors que l'on utilise de la manière la plus rationnelle et intensive possible les derniers espaces libres au centre et en proche banlieue pour construire des ensembles locatifs, l'on assiste durant les années 1960 à une première campagne de « tapissage » de la banlieue et de la périphérie par les zones de villas. Les disponibilités en espaces constructibles étant encore, comme on l'a vu, très importantes dans ces deux zones (200% à 400% d'accroissement des zones construites sont possibles), la croissance de la demande en zones de villas, puis dans un second temps - selon le modèle de la dispersion présenté ci-dessus - de la demande pour la construction de locatifs en banlieue a toute les chances d'être satisfaite. Comme cette réponse à la demande se déroule le plus souvent en l'absence de toute planification communale cohérente (plans de zones très lâches et peu réfléchis), l'occupation du sol se fait très souvent de manière peu cohérente et dispersée.

Les différents constats dressés ici nous aident à comprendre la spécificité des problèmes affrontés par les communes en fonction de leur localisation dans les différentes couronnes. Le rapport, exprimé ci-dessous dans la figure 6, entre surfaces constructibles encore disponibles et pression de la demande, respectivement *potentialité de rivalités* à propos de/sur le sol rend cette distinction encore plus explicite. Alors que la « pression »²² baisse (modérément) à mesure que l'on va de la ville de Lausanne vers les communes de la proche banlieue qui, ne disposant quasiment plus d'aucune surface disponible pour la construction (i.e. zones sans affectations, c'est-à-dire ni ZAB, ni PQ légalisés), n'offrent plus de possibilité de développement de rivalités, la pression remonte très fortement dans les communes de la banlieue du fait qu'elles disposent sur leur territoire des premiers terrains constructibles libres à proximité de la ville. Il n'est donc pas surprenant de constater que ce sont là que les rivalités les plus fortes ont tendance à se développer. Finalement, plus l'on s'enfonce dans la périphérie, plus la pression baisse progressivement, ce qui se manifeste tendanciellement par une baisse des rivalités autour de la transformation des terres agricoles en terrains constructibles. Cependant, cette baisse tendancielle de la pression foncière à mesure que l'on s'éloigne de la banlieue est dans certains cas *contrebalancée par les prix (encore) attractifs du sol*. C'est ce que certaines

²² Par « pression sur le sol », il ne faut pas comprendre la seule logique économique de l'offre et de la demande, mais plutôt la capacité qu'ont les appropriateurs (spéculateurs, investisseurs, promoteurs, constructeurs, etc.) de modifier (intensifier, transformer, etc.) les usages *effectifs* du sol, étant entendu que là où les surfaces disponibles pour de telles investissements n'existent plus (situation de saturation du sol et de blocage du marché), la pression des investisseurs en terme d'usages effectifs baisse logiquement, puisqu'ils sont dans l'incapacité d'accéder à la ressource.

communes de la périphérie la plus proche, comme Morrens, commencent précisément à ressentir à partir de la seconde moitié des années 1960.

Figure 6 : le rapport entre surfaces constructibles encore libres et pression sur le sol²³ selon la localisation dans les différentes couronnes de la région lausannoise (décennie 1970)



On peut très grossièrement caractériser *sociologiquement* la population de la région lausannoise de la manière suivante :

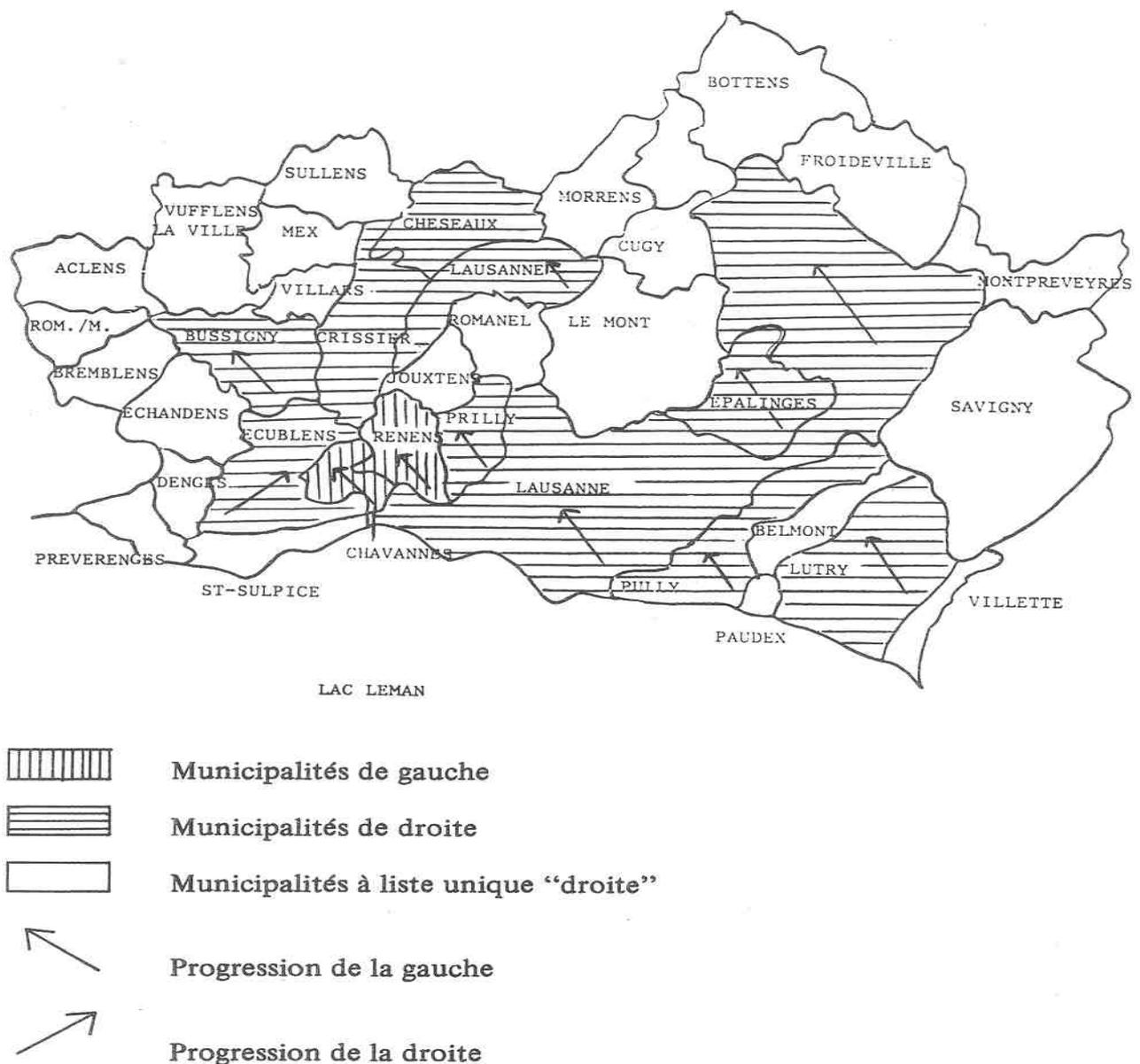
- Celle-ci ne connaît pas d'importante concentration de population ouvrière dans la mesure où il n'existe pas de très grosses entreprises industrielles. La population ouvrière existante est essentiellement implantée au centre ville et, surtout, dans la (proche) banlieue ouest, notamment, à cette époque, à Renens et Chavannes. Composée en grande partie d'immigrés, son poids politique est plutôt limité comme on le verra.
- On peut considérer que la plus grande partie de la population appartient aux « classes moyennes », catégorie dans laquelle on met une grande partie des salariés des secteurs secondaire et surtout tertiaire. La part la plus aisée de ces classes moyennes a tendance à aller s'implanter dans les communes les plus agréables de la banlieue, notamment nord et est.
- Les élites bourgeoises sont traversées par deux logiques de différenciation, une première socio-économique et une seconde politique. D'une part, la bourgeoisie locale traditionnelle est en perte de vitesse et se trouve progressivement dépossédée de son contrôle sur les principaux secteurs-clés de l'économie lausannoise, concurrencée qu'elle est par l'implantation d'une « néo-

²³ Cette notion de « pression sur le sol » et les logiques d'inflexion de la courbe sont une simple transcription graphique « à main levée » des données présentées dans la figure 5 (% des ventes de terrains effectués dans toute la région) et dans le tableau 3 (% des mises à l'enquête par zones de la couronne).

bourgeoisie » extérieure, nationale ou internationale, qui se constitue autour des grands établissements privés du secteur tertiaire (banques, assurances, services, etc.). Ce processus d'hétérogénéisation des élites s'accompagne d'un clivage politique orientant la bourgeoisie foncière et commerçante (à dominante locale, mais pas exclusivement) vers le parti libéral, alors que la bourgeoisie industrielle et tertiaire (dans laquelle on retrouve la plus grande partie de la « néo-bourgeoisie » extérieure d'origine suisse) s'oriente elle vers le parti radical (Wolff 1981a :25).

Ces caractéristiques socio-économiques et politiques se retrouvent traduites dans les *clivages politiques*. On peut se faire une première idée des rapports de force existants dans le courant des années 1970 sur la base des élections communales de 1973 et 1977 à Lausanne et dans la région CIURL.

Figure 7 : Résultats des élections communales de 1977 dans la région lausannoise



Source : Wolff 1981 :45

Les résultats de ces deux élections, représentés cartographiquement dans la figure 7 appellent les commentaires suivants (Wolff 1981a :39-45) :

- Mise à part deux communes, Renens et Chavannes, l'ensemble des communes de la région sont dirigées par des élus de partis de droite (essentiellement radical, libéral, éventuellement agra-

riens dans les municipalités à liste unique des communes de la périphérie). On observe toutefois une progression de la gauche à Lausanne et dans la proche banlieue, (premiers) effets politiques du processus d'émigration des classes moyennes supérieures vers les communes de la banlieue. Cette progression de la gauche se confirmera durant les années 1980 jusqu'à lui donner le contrôle des municipalités de Lausanne et de sa proche banlieue depuis la fin des années 1980 jusqu'à aujourd'hui.

- Cette domination des partis de droite dans les communes de la région lausannoise se trouve encore renforcée par la mainmise de ces mêmes formations politiques sur la très grande majorité des institutions politico-administratives du canton.
- Il est étonnant de constater le grand nombre de communes de la périphérie, ainsi que, à plus forte raison encore, de la banlieue, qui connaissent encore une situation de compétition électorale organisée autour d'une *liste unique* (de droite), ceci alors même que certaines de ces communes, comme Romanel et Savigny, ou encore Le Mont, connaissent une expansion démographique et une hétérogénéisation de la population très importantes. Wolff explique ce phénomène par la capacité qu'ont eues les fractions déclinantes de la paysannerie et des artisans et petits commerçants à maintenir, pour un temps certes limité, les anciennes structures politiques « rurales » fondées sur la liste unique.

Dans la commune centre (de Lausanne), la situation au début des années 1970, soit au moment de l'exécution de l'AFU, voit le parti socialiste arriver en tête, devant les partis radical et libéral, eux-mêmes talonnés par le POP. Viennent ensuite le GPE (Groupement pour l'Environnement, soit les écologistes) et le Parti Démocrate Chrétien (PDC). Dans ce contexte, seul le GPE peut faire valoir son rôle d'arbitre. Alors que durant la campagne, il avait laissé entendre qu'il rejoindrait la coalition de gauche, celui-ci change d'avis à la faveur de la promesse faite par la droite de lui attribuer un siège à la municipalité, ce que la coalition de gauche (PS et POP) ne lui accordait pas. La situation resta pour ainsi dire inchangée à Lausanne à la suite des élections de 1977.

Au total, le développement socio-économique des communes de la banlieue, voire dans certains cas de la périphérie – développement qui se traduit par une tendance au déplacement des habitants les plus riches et d'une partir du capital du centre vers l'extérieur - a contribué à transformer, depuis les années 1950-1960, le poids et les rapports politiques entre celles-ci et la commune centre.

En ce qui concerne plus particulièrement les questions d'aménagement du territoire, l'observation des résultats des scrutins populaires en la matière (Tableau 4) permettent d'observer les tendances suivantes :

- La tendance générale qui se dégage est que plus l'on s'éloigne du centre-ville, en direction de la banlieue et de la périphérie, plus l'opposition à la mise en place d'une politique fédérale d'aménagement du territoire est forte. Si cette tendance est seulement esquissée dans le cas de la votation de 1969 sur les articles constitutionnels concernant le droit foncier, elle se confirme par contre clairement dans le cas de la votation de 1976 sur le référendum contre la première version de la LAT. Alors que la commune centre ne rejette la LAT qu'à une courte majorité de 51.9% et la proche banlieue à une moyenne de 53.9%, le taux moyen de rejet pour les communes retenues de la banlieue et de la périphérie est respectivement de 64.5% et de 72.1%. Les communes de la région de Lavaux la rejette même à 76.3%.
- L'observation de certains résultats communaux particulièrement négatifs de la banlieue (Le Mont, Jouxens, St-Sulpice, Lutry) et de la périphérie (Savigny, Boussens, Echallens, Froideville), laissent fortement à penser qu'il s'agit là de réactions violentes à l'épisode de l'AFU de la part de communes plutôt aisées, contrariées dans leur politique de développement de leur zone villas.
- En ce qui concerne la mise sous protection du vignoble de Lavaux, la même tendance peut-être repérée d'un accroissement des votes favorables à mesure que l'on s'éloigne du centre-ville, respectivement, que l'on s'approche des communes du Lavaux concernées par la mise sous protection.

- Au total, l'image qui se dégage est celle d'un continuum idéologique s'étalant entre le centre-ville, tendanciellement le plus favorable aux thèses de l'aménagement du territoire et la périphérie, tendanciellement la plus défavorable, ce continuum ayant lui-même tendance à se réduire au travers des effets de la rurbanisation.

Tableau 4 : Résultats par communes du périmètre des votations fédérales concernant les questions du droit foncier et de l'aménagement du territoire²⁴

Zones de la couronne	Communes	Votation fédérale du 14 septembre 1969 sur les dispositions constitutionnelles sur le droit foncier (articles 22 ter et 22 quarter) Résultats en %		Votation fédérale du 13 juin 1976 sur la loi sur l'aménagement du territoire Résultats en %		Votation de juin 1977 sur l'initiative « sauver Lavaux » Résultats en %		Contre-projet « sauver Lavaux » Résultats en %	
		OUI	NON	OUI	NON	OUI	NON	OUI	NON
Lausanne-Ville 1969 : 81.9% oui 1976 : 51.9% non 1977 : 67.4% oui	Lausanne	81.9	18.1	48.1	51.9	67.4	32.6	33.8	66.2
Proche Banlieue 1969 : 82.9% oui 1976 : 53.9% non 1977 : 65.6% oui	Renens	80.8	19.2	47.4	52.6	68.8	31.2	29.0	71.0
	Prilly	83.1	16.9	48.4	51.6	61.5	38.5	37.9	62.1
	Pully	85	15	42.3	57.7	66.5	33.5	34.8	65.2
Banlieue 1969 : 79.6% oui 1976 : 64.5% non 1977 : 53.8% oui	Lutry	72.9	27.1	33.2	66.8	52.3	47.7	40.5	59.5
	Belmont	87.5	12.5	42.3	57.7	55.5	44.5	41.0	59.0
	Epalinges	76.3	23.7	42.4	57.6	57.8	42.2	37.5	62.5
	Le Mont	81.7	18.3	25.9	74.1	54.7	45.3	38.5	61.5
	Cugy	82.5	17.5	35.7	64.3	43.2	56.8	52.0	48.0
	Romanel	88	12	34	66	53.4	46.6	42.0	58.0
	Jouxpens-Mézery	82.4	17.6	32.7	67.3	50.3	49.7	48.7	51.3
	Crissier	66.3	33.7	37.6	62.4	59.9	40.1	35.5	64.5
	Bussigny	89.1	10.9	33.1	66.9	54.0	46.0	39.3	60.7
	Ecublens	71.3	28.7	41.9	58.1	59.4	40.6	35.9	64.1
St-Sulpice	77.8	22.2	31.0	69.0	51.3	48.7	42.4	57.6	

²⁴ Les différentes législations cantonales concernant les questions d'aménagement du territoire (lois du 26 février 1964 sur la construction et l'aménagement du territoire, du 10 décembre 1969 sur la protection de la nature, des monuments et des sites et du 13 septembre 1976 sur la construction et l'aménagement du territoire) ont toute été adoptées par le Grand conseil et n'ont par conséquent pas donné lieu à des votations populaires.

Périphérie 1969 : 79.2% oui 1976 : 72.1% non 1977 : 55.1% oui	Savigny	68.8	31.3	18.9	81.1	45.4	54.6	39.0	61.0
	Froideville	80.0	20.0	26.1	73.9	47.5	52.5	39.5	60.5
	Morrens	78.6	21.4	42.0	58.0	63.8	36.2	31.1	68.9
	Bretigny	92.3	7.7	27.7	72.3	51.1	48.9	47.1	52.9
	Cheseaux	83.6	16.4	38.6	61.4	59.2	40.8	37.7	62.3
	Echallens	74.6	25.4	20.9	79.1	51.3	48.7	41.0	59.0
	Boussens	75.0	25.0	18.4	81.6	60.4	39.6	31.8	68.2
	Sullens	90.9	9.1	26.7	73.3	60.6	39.4	40.5	59.5
	Assens	68.2	31.8	25.7	74.3	62.6	37.4	32.4	67.6
	Penthaz	80.0	20.0	33.3	66.7	50.0	50.0	39.2	60.8
Communes du Lavaux 1969 : 75.7% oui 1976 : 76.3% non 1977 : 41.6% oui	Cully	69.9	30.1	29.1	70.9	45.5	54.5	42.9	57.1
	Grandvaux	54.4	45.6	18.0	82.0	47.6	52.4	39.1	60.9
	Rieux	100.0	0.0	21.4	78.6	39.4	60.6	36.0	64.0
	Epesse	65.5	34.5	13.4	86.6	38.6	61.4	50.4	49.6
	St-Saphorin	80.8	19.2	26.3	73.8	37.9	62.1	49.0	51.0
	Rivaz	76.4	23.6	22.4	77.6	42.2	57.8	39.8	60.2
	Chexbres	83.3	16.7	35.4	64.6	40.4	59.6	52.6	47.4
Résultats cantonaux ou fédéraux	Acceptation à 80.8% (cantonal), resp. à 55.9% (fédéral)		Rejet à 64.5% (cantonal), resp. à 51.1% (fédéral)		Acceptation à 57% (cantonal)		Rejet à 62.6% (cantonal)		
Taux de participation cantonal (fédéral)	12.90% (fédéral : 31.5%)		26% (fédéral : 34%)		Initiative 37.5% (TVA: 43%)²⁵		Initiative 37.5% (TVA: 43%)		

Sources : Feuille d'avis de Lausanne et 24 heures

²⁵ Extrait de l'article portant le titre "Franz Weber gagne mais ne triomphe pas!" écrit par Jean-Pierre Chuard (24 heures, 13 juin 1977, p. 7): "En ce qui concerne la participation, la Chancellerie d'Etat a signalé que la participation pour la TVA avait été de 43.5 pour cent, alors qu'elle était descendue à 37.5 pour cent pour l'initiative. Pourquoi et comment? Le décompte final fera sans doute apparaître beaucoup de bulletins blancs ainsi que bon de nombre de bulletins nuls. Les bureaux électoraux avait en effet pour consigne – et c'était parfaitement normal – d'annuler les bulletins portant deux oui."

2.2 TABLEAU GENERAL DES B+S POUR L'ENSEMBLE DE LA PERIODE (1969-1980)

Plutôt que de tenter de répertorier de manière exhaustive les B&S tirés du sol pour *l'ensemble du périmètre*, ce qui correspondrait à un travail de bénédictin, au total peu pertinent, une stratégie différente a été choisie ici, qui a consisté à identifier, sur la base des dossiers d'archives relatifs à l'exécution de l'AFU, les *principales zones de rivalités entre B&S* pour un certain nombre des communes importantes et/ou représentatives de la diversité du périmètre. On a utilisé comme instrument de recherche des rivalités la liste classique des B&S, telle qu'elle est reproduite dans l'annexe 1. Cette opération a permis de construire un tableau général (annexe 2) répertoriant l'ensemble des zones de rivalités potentielles ou avérées au sein du périmètre général de l'étude. Les principaux enseignements que ce tableau fournit sont les suivants :

- L'essentiel des rivalités dans le périmètre portent sur la localisation des *différents types de surfaces à bâtir* (B&S de type A1, A2a et b, A3, A4). Plus l'on se trouve à proximité du centre-ville, plus ces surfaces à bâtir sont en rivalité avec le maintien des zones de détente et d'« espaces verts » (B9), alors que plus l'on s'en éloigne (banlieue et périphérie), plus les usages en terme de surfaces à bâtir entrent en rivalité d'une part, avec la protection des localités et des sites naturels et culturels (B7) et d'autre part, avec les usages agricoles ou viticoles (F1). De même, plus l'on sort de ville, plus les rivalités autour de la localisation des zones villas (A2a) augmentent, ces dernières entrant en concurrence avec le maintien des surfaces agricoles ou viticoles (F1).
- On constate un très faible niveau de rivalités, durant la période considérée ici, autour de la construction des quartiers de logements collectifs (A2b). Une grande partie des PQ ont soit déjà été construits totalement ou partiellement, soit ont été légalisés durant les années 1960, respectivement début des années 1970, les rendant quasiment incontestables, ce qui implique de fait une extinction des rivalités.
- Une série de rivalités portent moins sur le *type* d'affectations que sur le *moment* auquel celles-ci devraient être concrétisées. Plusieurs sites montrent en effet, dans une logique proche de celle des réserves stratégique dans le cas de l'eau, l'importance de la mise en réserve de ZAB (A7) qui permet de reporter la décision de l'affectation précise de la ressource à un horizon de 10 à 20 ans, voire plus encore²⁶.
- Finalement, quelques rivalités, ont été identifiées qui concernaient l'implantation des zones industrielles (A3). Quelques réductions de ces zones ont découlés des mesures AFU, notamment dans les communes de la banlieue ouest (Crissier, Ecublens, Bussigny).

Par ailleurs, ce même tableau a également servi au repérage *des sous-cas pertinents*, dont la justification du choix est présentée ci-dessous. Il permet également l'élaboration d'une image générale des effets du changement de régime en général, et de l'exécution de l'AFU en particulier, pour l'ensemble du périmètre, image qui fournira quelques indications précieuses en vue de l'évaluation (partie 8.2) , à l'aide des critères de durabilité, des effets du changement de régime.

2.3 JUSTIFICATION DU CHOIX DES SOUS-CAS

Conformément à l'hypothèse centrale de cette étude relative aux effets différenciés de l'AFU selon les zones de la couronne, les sous-cas ont précisément été choisis dans les différentes zones de cette couronne. *Trois* sous-cas ont finalement été choisis, un pour le centre ville, un pour la banlieue et un pour la périphérie (cf. figure 8). Un sous-cas important, composés des trois zones de *Rovéréaz, Montblésson, Vers-chez-les-blanc* (Municipalité de Lausanne 1980), qui aurait certainement mérité un traitement spécifique (cf. pour une brève description des enjeux, le tableau des zones de rivalités

²⁶ Ce type d'usage est particulièrement intéressant à observer dans la mesure où il entretient des relations de rivalités et de complémentarités ambiguës et changeantes dans le temps avec une grande partie des autres usages. Ces sites, classés le plus souvent en « zones intermédiaires », constituent une grande partie du « stock des rivalités » pour le futur.

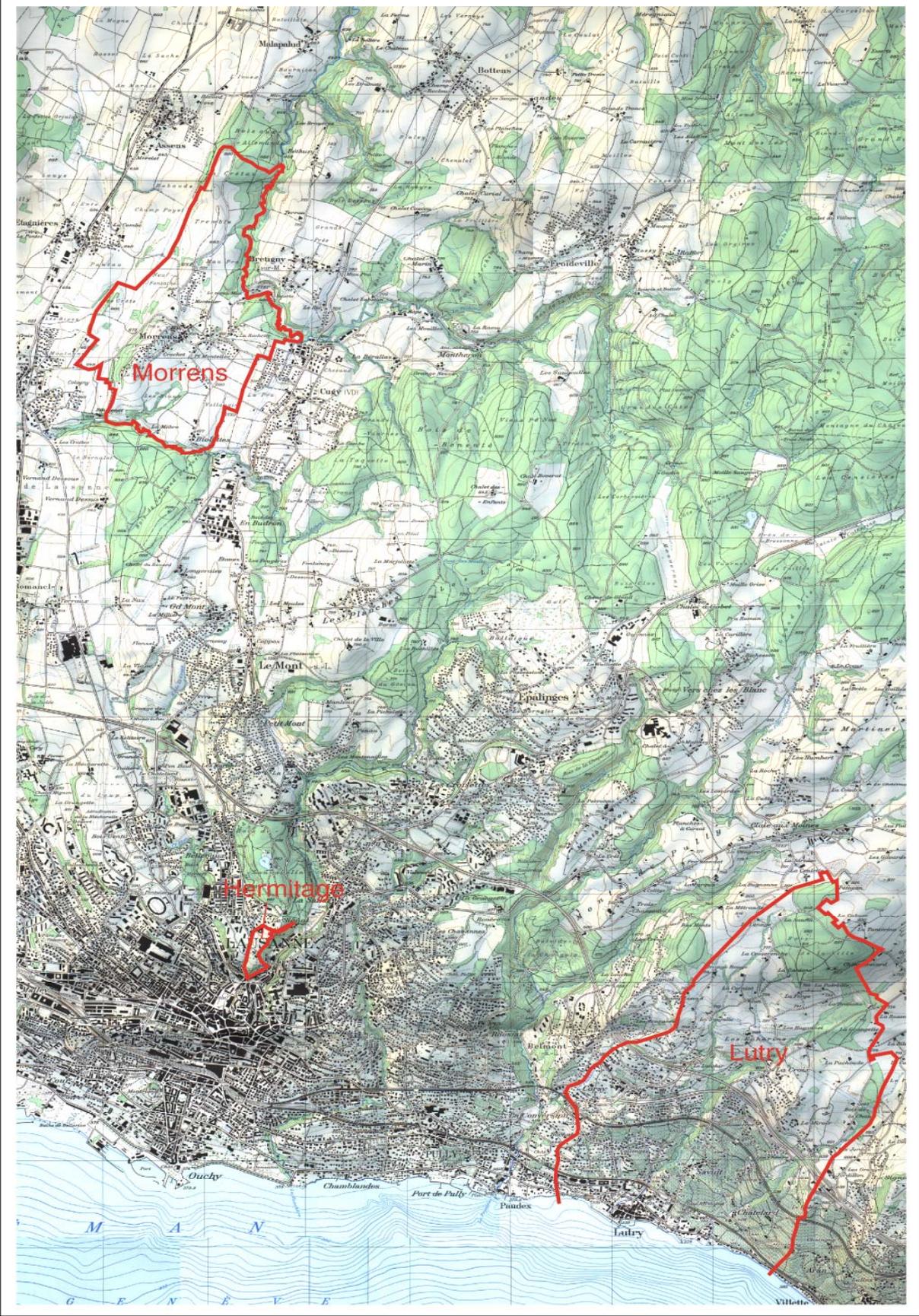
(annexe 2), a été laissé de côté en raison du manque de place et de moyens. Ces trois sous-cas sont, brièvement commentés ici, les suivants :

1. **La campagne de l'Hermitage sous le Signal de Sauvabelin à Lausanne.** Il s'agit là d'un bon exemple de réaffectation d'une ancienne « campagne » appartenant à une ancienne famille lausannoise. En raison de la taille de cette surface encore quasiment vierge de toute construction à la fin des années 1960 (à l'exception d'une maison de maître et de ses dépendances), ainsi que de sa situation aux abords immédiats du centre-ville, l'aménagement de cette zone a été relativement conflictuel, très long à se dessiner (la situation n'est pas encore stabilisée aujourd'hui) et fortement politisé. L'on a assisté à de nombreux rebondissements au fil des différents projets d'aménagements qui ont été successivement développés. La préservation de cet espace est l'un des meilleurs exemples des rares effets spectaculaires des mesures AFU dans le périmètre urbain lausannois.
2. **La commune de Lutry dans la banlieue est.** Ce choix découle, à l'origine, de la conjonction entre un mauvais état *qualitatif* des archives (disparition du plan AFU) et la construction au cours du temps par certains acteurs cantonaux d'une interprétation du cas de Lutry comme exemple des effets les plus spectaculaires des mesures AFU dans la région lausannoise (mise sous protection du vignoble contre la spéculation et la construction de bâtiments locatifs de haut standing et de villas). Cette interprétation était a priori confirmée par la *quantité* de documents conservés, ainsi que l'existence avérée de procédures judiciaires (remontées jusqu'au Tribunal fédéral) concernant la question des indemnisations pour expropriation matérielle. L'analyse plus approfondie de ce sous-cas a cependant montré, dans un deuxième temps, qu'une bonne partie des conflits qui avaient marqué les mémoires résultaient moins de l'AFU que de l'entrée en vigueur d'un *nouveau plan de zones communal*, relativement restrictif, *en avril 1972*, c'est-à-dire une année avant la mise à l'enquête du plan AFU dans la commune. C'est certainement cette proximité temporelle entre les deux trains de mesures qui se trouve à l'origine de cette confusion. Ceci dit, le choix de Lutry s'est malgré tout révélé particulièrement pertinent, tout en amenant un éclairage différent de celui escompté au départ. D'une part, les mesures AFU ont tout de même eu des effets intéressants sur l'aménagement du territoire communal. D'autre part, Lutry constitue un exemple de commune qui, soumise à de fortes pressions de la part du secteur immobilier, a été contrainte, par le canton, d'*anticiper* en quelque sorte les mesures AFU par l'intermédiaire de la révision forcée de son plan d'aménagement local. Par ailleurs, ce cas permet de mettre en lumière l'importance du *vignoble* comme type d'espace et de *paysage* dont la perception de la rareté, ainsi que des menaces pesant sur lui, ont joué un rôle important dans l'émergence d'une politiques cantonale et fédérale d'aménagement du territoire²⁷. Finalement, ce sous-cas permet de montrer un processus, probablement très courant dans les banlieues des agglomérations, de définition, le plus souvent, évidemment, conflictuelle, de la *limite géographique* entre l'extension de la zone urbaine et l'espace rural non destiné à l'urbanisation et la construction. Dans le cas précis, le processus de stabilisation de cette « ligne de front » passe par la protection du vignoble de Lavaux contre l'extension de l'agglomération dans ses banlieues est, lutte d'autant plus âpre que, s'agissant là de la banlieue aisée de la ville, les enjeux financiers découlant de l'aménagement du territoire communal sont très importants.
3. **Le village de Morrens situé dans la périphérie nord à une quinzaine de kilomètres du centre-ville.** Il s'agit là d'un cas classique et probablement représentatif de réduction et de rationalisation de la zone villas dans un village de la périphérie, commune sur laquelle se manifeste une pression de plus en plus forte pour transformer les terres agricoles en terrains constructibles, suite à la seconde vague d'émigration urbaine, non plus dirigée sur les seules banlieues, mais également la périphérie. La présence d'un informateur privilégié, en la personne de l'ancien conseiller national Victor Ruffy, excellent connaisseur des dynamiques du marché foncier et

²⁷ Il y a là un parallèle intéressant à faire avec cet autre type d'espace particulièrement sensible (aussi bien écologiquement que politiquement) que sont les rives des lacs.

ayant vécu directement l'exécution de l'AFU dans la commune, a également joué un rôle important dans ce choix.

Figure 8 : Le périmètre de la région lausannoise et localisation des trois sous-cas



3. DESCRIPTION DES CRITÈRES D'ÉVALUATION (EN TERME DE DURABILITÉ) DES EFFETS DU CHANGEMENT DE RÉGIME

3.1 CRITÈRES ÉCOLOGIQUES (AMÉNAGEMENT ET USAGE DURABLES DU SOL ET DU TERRITOIRE)

Critères	Indicateurs	Interprétation
Dimensionnement approprié de la ZAB.	<ul style="list-style-type: none"> • Distinction claire entre zones <i>constructibles</i> et <i>inconstructibles</i>. • Dimensionnement des ZAB en fonction du développement prévisible de la commune dans les 10 à 15 ans. 	<p>Un aménagement et un usage durables du sol impliquent d'éviter autant que possible les phénomènes de surdimensionnement de la ZAB, celle-ci devant être proportionnée aux projets réels et/ou réalistes de développement de la commune.</p> <p>Par ailleurs, un dimensionnement approprié de la ZAB permet d'éviter les phénomènes de dispersion des constructions <i>au sein même</i> de la ZAB.</p>
Lutte contre la dispersion et protection des terres agricoles.	<ul style="list-style-type: none"> • Arrêt des implantations dispersées de bâtiments hors des zones déjà construites. • Stabilisation de la quantité de terres non construites. 	<p>Un aménagement et un usage durables du sol impliquent d'éviter les phénomènes de dispersion des constructions créant des discontinuités et un gaspillage des terres constructibles, des terres agricoles et des espaces verts.</p> <p>Le maintien d'espaces verts non-bâties d'un seul tenant aussi vastes que possible permet d'empêcher la formation de points de rencontre entre zones construites susceptibles de favoriser par la suite l'urbanisation continue de vastes espaces. Cela permet par ailleurs de maintenir des quantités de surfaces de sol perméables suffisantes pour la régulation du cycle hydrique et le filtrage des eaux.</p>
Cohérence du découpage et de la localisation des zones d'affectation.	<ul style="list-style-type: none"> • distinction claire entre ZAB, zone agricole et zone verte (protégée). • localisation appropriée des ZAB et de la zone agricole. 	<p>Un usage durable du sol implique une localisation appropriée des usages de la ressource en fonction de ses caractéristiques (topographie, qualité des sols). Il s'agit en particulier d'éviter que les meilleures terres agricoles soient sacrifiées à la construction.</p> <p>Il s'agit également d'éviter d'implanter des bâtiments dans des endroits inappropriés impliquant des modifications trop importantes et souvent irréparables de la morphologie du terrain.</p>

3.2 CRITÈRES ÉCONOMIQUES (AMÉNAGEMENT LOCAL ET RÉGIONAL ÉCONOMIQUEMENT DURABLES)

Critères	Indicateurs	Interprétation
Rationalisation du financement des équipements par les communes.	<ul style="list-style-type: none"> Baisse des coûts des équipements par parcelles de ZAB à charge de la commune. 	Une rationalisation de l'aménagement du territoire et du découpage et du dimensionnement de la ZAB devraient entraîner une baisse proportionnelle des coûts des équipements par parcelles dont le financement est à la charge des communes.
Limitation de la spéculation foncière	<ul style="list-style-type: none"> Transparence du marché foncier Maîtrise de la spéculation foncière 	Un aménagement local économiquement durable implique un fonctionnement stable, transparent et non spéculatif du marché foncier. Un tel marché doit impérativement limiter son accès aux acteurs dont les usages projetés du sol correspondent aux B&S régulés par les mesures d'aménagement du territoire et s'inscrivent dans la durée, c'est-à-dire ne se limitant pas à un usage strictement mercantile à court terme.
Situation financière des communes	<ul style="list-style-type: none"> Rapport entre les charges financières et les recettes fiscales 	Un développement local et régional économiquement durable pour les communes implique au minimum un équilibre entre les nouvelles charges incombant à la commune (équipements collectifs, école, grande salle, etc.) et l'accroissement des recettes fiscales résultant de l'arrivée de nouveaux contribuables.

3.3 CRITÈRES SOCIAUX (USAGE SOCIALEMENT DURABLE DU SOL ET DU TERRITOIRE)

Critères	Indicateurs	Interprétation
Offre de B&S et d'équipements de première nécessité dans un périmètre acceptable.	<ul style="list-style-type: none"> localisation et accessibilité des B&S et équipements de première nécessité. 	Un aménagement socialement durable du territoire implique une implantation des infrastructures et des équipements fournissant les B&S les plus importants qui garantisse leur accessibilité rapide et aisée au plus grand nombre de personnes indépendamment de leurs caractéristiques sociales.
Équité de l'accessibilité des différents groupes sociaux au sol et équité dans la distribution spatiale de leurs lieux de résidence.	<ul style="list-style-type: none"> Absence de phénomènes d'accaparement systématique des espaces les plus attractifs par les groupes sociaux socialement et économiquement dominants. 	Un usage socialement durable du sol implique une répartition socialement équitable des chances d'accès à la ressource ; si ce n'est en terme de droits de propriété formelle, du moins en terme de droits d'usages ou par la médiation de la location. La concentration spatiale de modalités d'accès socialement discriminantes constitue un signe du caractère non équitable et socialement non durable de la situation.
Satisfaction de la demande en logement à des prix abordables.	<ul style="list-style-type: none"> Nombre de logements libres de toutes tailles à des prix abordables pour l'ensemble des catégories sociales. 	Un usage socialement équitable du sol implique la fourniture d'un nombre suffisant de logements de toutes tailles à la population et ceci à des prix acceptables y compris pour les revenus les plus modestes.

4. CHRONOLOGIE GÉNÉRALE DU CAS

4.1 DESCRIPTION CHRONOLOGIQUE DES EVENEMENTS CONTEXTUELS GENERAUX

Les premières mesures d'aménagement du territoire dans le périmètre datent de 1941. Lors de la révision de la loi sur la police des constructions, trois dispositions relevant de ce qu'il est convenu d'appeler aujourd'hui « l'aménagement du territoire » sont introduites dans la loi. Il s'agit : (1) de l'obligation pour les communes d'établir des plans d'extensions délimitant les ZAB et réglementant la construction, (2) de la capacité conférée au canton de mettre sous protection des sites naturels remarquables (rives de lac, sites marécageux, etc.) à travers des « plans d'extensions cantonaux » et (3) de l'instrument classique du « plan de quartier » réglant l'urbanisation de secteurs localisés. Ces premières mesures ne constituent qu'un zonage partiel se limitant aux ZAB et ne régulent aucunement la construction en dehors de ces zones. Par ailleurs, les ZAB ainsi délimitées sont presque toujours extrêmement étendues.

L'application de cette loi débouche sur l'adoption du premier plan d'extension communal à Lausanne en 1942. De manière à saisir l'importance de ces premières mesures d'AT, il s'agit de rappeler que ce plan est toujours en vigueur actuellement, transformé qu'il a été à de multiples reprises par l'adjonction de plus de 100 plans de quartiers (PQ) ou plans partiels d'affectation (PPA) au cours du temps.

La mise en œuvre de la loi de 1941 s'est traduite par l'adoption de 200 plans d'extension cantonaux et de protection des sites, ainsi que d'un grand nombre de plans d'extension communaux et de plans de quartiers. Mais l'accroissement continu de la pression sur le sol durant les années 1940 et 1950 met en lumière trois lacunes centrales de cette loi :

1. le surdimensionnement - parfois caricatural - de la ZAB dans la majorité des communes ;
2. l'absence de réalisation d'un plan d'extension dans de nombreuses (petites) communes ;
3. l'absence de régulation de la construction hors de la ZAB, soit dans l'ensemble du « reste du territoire communal » ;

La situation ainsi créée par ces lacunes débouche très souvent sur des phénomènes de dispersion des constructions et de mitage des terres agricoles.

Ce sont principalement ces problèmes persistants qui vont mener, notamment au travers d'une mobilisation parlementaire (motion Küttel au Grand conseil déposée en mai 1960), à l'émergence d'une première véritable politique d'« aménagement du territoire » au niveau cantonal. Celle-ci se traduit par une première série de trois événements importants que sont (Jaques 1988 :123-4) :

1. *La modification des structures du Département des Travaux Publics en 1962* : suite à l'entrée en fonction de Jean-Pierre Vouga au poste d'architecte cantonal, le Bureau du plan d'extension est transformé au début des années 1960 en *Service de l'urbanisme et des bâtiments* distinguant les tâches d'aménagement du territoire, des tâches de police des constructions. Ce nouveau service peut compter sur la création d'un fonds d'acquisition d'immeubles, doté de 40 Mios de CHF, permettant d'acquérir des terrains pour un usage public (construction de bâtiments scolaires et hospitaliers, etc.). Des équipes régionales (composées essentiellement d'architectes) sont créées, qui sont chargées de gérer les questions d'aménagement dans les différentes régions du canton, ainsi que de rédiger des rapports thématiques ou par région. L'équipe de la région lausannoise sera, plus tard à l'origine de la création de la Commission Intercommunale d'Urbanisme de la Région Lausannoise (CIURL) en 1967 (Jaques 1988 :113 ; 123). Une *Commission consultative d'urbanisme* est également créée, qui est chargée de se prononcer sur les cas litigieux entre les communes et le canton. Est également créée à la même époque une *Commission de l'aménagement du territoire* composée des représentants des différents départements de l'administration cantonale, des offices et chambres de développement économiques, des communes, des associations et autres institutions (Union des communes vaudoises, milieux immobiliers, associations professionnelles, églises, etc.). Cette commission est chargée de se pencher sur les questions économiques, techniques et juridiques.

2. *L'apport de nouveaux moyens financiers et en personnels* : l'on assiste à une rapide croissance du nouveau Service de l'urbanisme et des bâtiments. La section d'aménagement régional créée en son sein à partir de 1962 se caractérise par la forte proportion d'universitaires qui y collaborent : essentiellement des ingénieurs agronomes, des architectes, des géographes et des économistes. Durant toute la décennie des années 1960, l'une des tâches principales de cette section consistera à réunir une documentation aussi complète que possible de l'état de la situation dans le canton et à (faire) réaliser des *études sectorielles* traitant des questions essentielles relevant de l'aménagement du territoire dans le canton. Alors que les questions liées au secteur agricole sont systématiquement documentées et analysées, d'autres problèmes sont abordés de manière plus indirecte et moins systématique, comme celle du logement. La question des transports est par exemple un des domaines qui est totalement laissé de côté dans un premier temps. La primauté de la question agricole s'explique probablement par la force politique que représentent à cette époque encore les milieux agricoles dans le canton de Vaud (le conseiller d'Etat Marc-Henri Ravussin, chef des Travaux publics, est un agriculteur). A partir de 1966, on assiste à une concentration des efforts de recherches sur un nombre plus restreint d'objets, analysés de manière plus systématique : c'est le début de l'élaboration d'un projet de plan directeur cantonal comme réponse à la dispersion et la relative incohérence des études menées entre 1961 et 1966 (Jaques 1988 :114-5-6-7).
3. *La modification des dispositions légales cantonales* (nouvelle loi sur les constructions et l'aménagement du territoire du 26 février 1964 (LCAT), dite « loi Vouga ») : cette loi se conçoit comme une réponse aux problèmes résultant des lacunes de la loi précédente. Elle se caractérise par les éléments suivants : (1) dimensionnement de la ZAB en fonction du développement prévu pour les 10 prochaines années, (2) pour les communes ne disposant pas encore de plan d'extension, mise en place d'un « périmètre de localité » distinguant clairement la zone constructible de la zone non constructible, (3) obligation faite au Conseil d'Etat de réaliser un plan directeur d'aménagement du territoire cantonal, (4) mise en place d'une disposition ingénieuse consistant en une limitation de la constructibilité hors ZAB aux seules parcelles dont la taille est supérieure à 4'500m² - c'est le système dit de « la pose vaudoise ».

Les débats autour de la formulation de cette nouvelle loi ont été fortement influencés par les propositions de mise en place d'un mécanisme de « péréquation » faites par l' « Association pour une zone agricole prospère » menée à l'époque par Olivier Delafontaine. La proposition était la suivante :

« Une fondation agissant dans l'ensemble du canton, achetant les terres mises en vente au prix du marché, cédant aussi cher que possible à des constructeurs des parcelles peu favorables à l'agriculture et revendant enfin le reste à des paysans à la valeur de rendement. L'idée ainsi proposée était celle de la péréquation. (...) L'association proposa que les permis de construire soient assortis d'une « taxe de péréquation ». Celle-ci aurait permis d'octroyer une indemnité aux paysans qui se seraient engagés, par une servitude au registre foncier, à ne pas vendre leurs terres au-dessus de la valeur de rendement agricole. » (Encyclopédie illustrée du Pays de Vaud, 1984b :117-8)

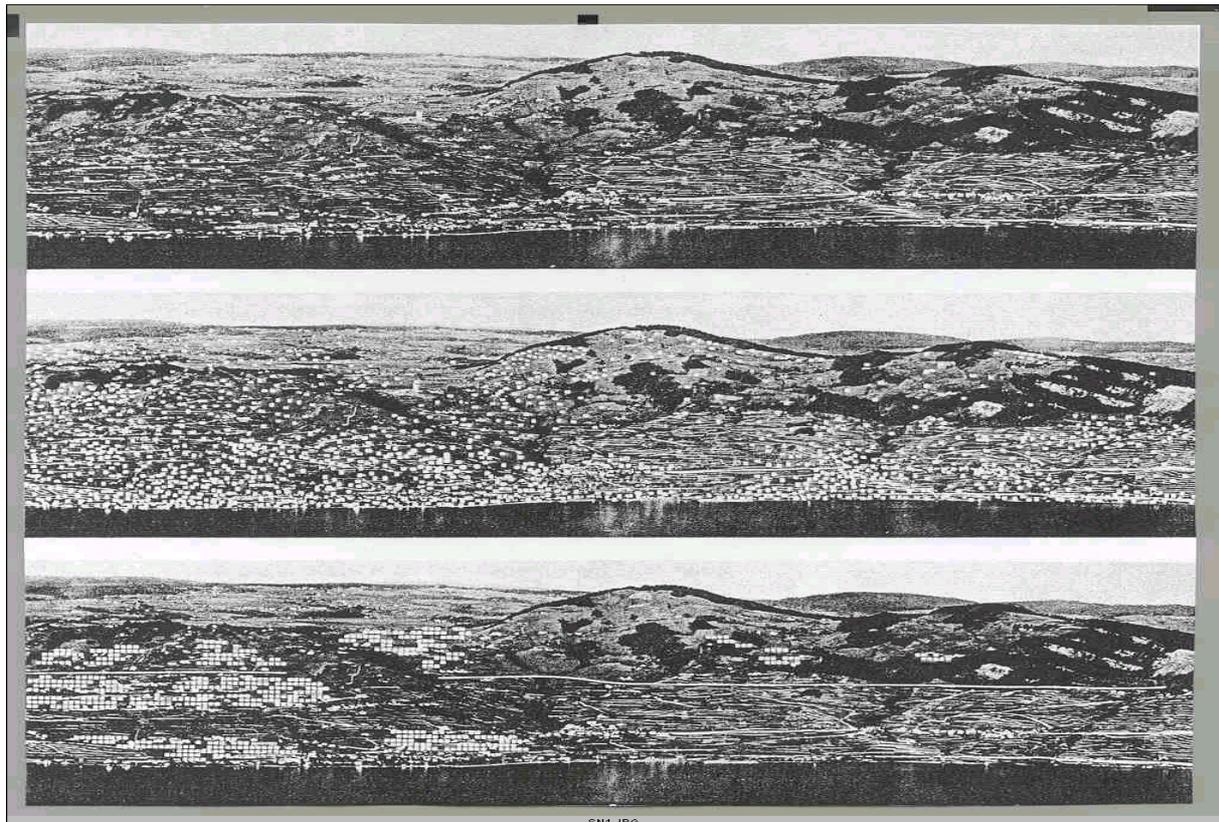
Ce projet fut initialement présenté en 1963 sous forme de pétition au Grand conseil. Ce dernier considérant que la nouvelle loi de 1964 constituait une réponse appropriée et suffisante à la pétition parlementaire la classa²⁸. Le groupe Delafontaine ne partageant pas cette opinion, l'idée fut relancée en 1972 sous la forme d'une initiative populaire pour la création d'une « loi sur la zone agricole », initiative qui fut refusée en 1976.

²⁸ Les arguments du Conseil d'Etat en faveur de l'abandon de cette idée sont essentiellement de deux ordres : (1) ce n'est pas l'objet d'une loi générale sur l'aménagement du territoire que de résoudre les problèmes de l'économie agraire, la notion d'utilisation du sol ne concernant de loin pas les seules zones agricoles et (2) le système de péréquation proposé ne résoud pas véritablement le problème dans la mesure où il n'empêche pas l'édification de constructions n'importe où sur les terres agricoles en fonction des hasards des rencontres entre marchés fonciers agricoles et marchés immobiliers.

L'exposition nationale de 1964 à Lausanne constitue un événement catalyseur, aussi bien conceptuellement que matériellement, du développement de la politique cantonale (voire même fédérale) d'AT, cette problématique se trouvant au centre des préoccupations lors des discussions concernant sa conception. En effet, suite à la désignation par le Conseil Fédéral, le 13 mars 1956, du site de Lausanne pour accueillir l'Exposition Nationale de 1964, une poignée de jeunes architectes acquis aux idées du Corbusier se constituent en une Association Pour l'Aménagement Urbain et Rural du Bassin Lémanique (APA.URBAL) et mettent sur pied un projet d'exposition (EXNAL). L'idée centrale de ce projet consiste dans la rupture avec les conceptions antérieures, l'archétype étant la Landi de 1939, considérant les expositions nationales comme des événements éphémères et provisoires. Les architectes d'APA.URBAL proposent au contraire de concevoir l'exposition sous la forme d'un vaste projet d'aménagement du territoire pour la région située entre Morges et Ecublens, inscrivant les effets de celles-ci de manière durable dans le territoire (Jaques 1988 :111). Même si ce projet ne sera finalement pas retenu, suite à l'opposition de l'establishment des architectes et urbanistes vaudois, et notamment du Professeur Jean Tschumi, ainsi que de l'architecte cantonal Jean-Pierre Vouga, la question de l'aménagement du territoire demeure au centre des préoccupations de l'exposition. C'est précisément dans ce contexte que le désormais célèbre photomontage de la région de Lavaux²⁹, présentant différents scénarios plus ou moins catastrophistes de développement des constructions, a commencé à frapper les esprits et a contribué à la diffusion de cette thématique (figure 9).

Figure 9 : Panneaux de l'Expo 64 illustrant les dangers de l'habitat dispersé et préconisant la regroupement des constructions et la rationalisation des usages du sol³⁰

Source : Encyclopédie illustrée du pays de Vaud 11, 1971 :123



²⁹ A tel point qu'elle fait aujourd'hui en quelque sorte parti de la « mémoire collective » du canton et figure en bonne place dans l'Encyclopédie vaudoise (Encyclopédie illustrée du pays de Vaud 11, 1971 :123).

³⁰ Alors que la photo du haut rend compte de la situation contemporaine, celle du milieu les risques de dispersion des constructions en cas d'absence d'intervention aménagiste, dont les effets sont en comparaison anticipés dans la dernière photo du bas.

Parallèlement, toujours en 1964, une chaire d'aménagement du territoire est créée à l'EPFL, qui sera partagée durant plusieurs années entre J.-P. Vouga et R. Meyer de Zürich.

A partir d'octobre 1966, un rapport préliminaire du plan directeur cantonal d'aménagement du territoire circule de manière confidentielle au sein de l'administration. Il a pour objectif de faire le point sur la situation actuelle et d'établir sur cette base un certain nombre de *principes d'aménagement*. En ce qui concerne le logement, il s'agit de promouvoir des solutions intermédiaires entre la maison individuelle (de luxe) et le grand immeuble locatif anonyme, ainsi que de simplifier les dispositions légales et les formalités administratives en matière de légalisation des plans de quartier. En matière de localisation des constructions, la solution de la *décentralisation concentrée* (autour de centres régionaux) est privilégiée au détriment de la concentration autour des grandes agglomération, ce qui n'empêchera nullement nombre de réalisations, en contradiction complètes avec ce principe (implantation de grandes surfaces commerciales dans la périphérie de l'ouest lausannois, extension de zones industrielles dans les communes de la banlieue où, plus grave encore, sur les bonnes terres agricoles de l'arrière-pays lausannois comme dans le cas des entrepôts de l'entreprise Bobst à Mex)³¹.

De manière à illustrer quelque peu les conditions de « surchauffe économique » dans lesquelles émerge la réflexion autour de l'aménagement du territoire dans le courant des années 1960, il convient de noter à quel point les principes en matière de gestion des finances publiques communales (Kunz 1967) sont aux antipodes de ceux que nous connaissons aujourd'hui. En effet, devant ce que les économistes définissent comme « l'urgence » des besoins infrastructurels de l'économie privée, ils considèrent que l'endettement public en vue de réaliser ces infrastructures et aménagements, indispensables au développement de l'économie privée, est moins grave (y compris les risques d'inflation liés à cet endettement public), que la non-réalisation de ces infrastructures, et ceci malgré un fort risque d'augmentation des taux d'intérêt. Ironie de l'histoire, cette appréciation sur la forte probabilité du maintien de taux d'intérêt élevés, voire de nouvelles augmentations de ceux-ci, se fonde sur la conviction que la demande en capitaux va sans aucun doute rester élevée, car :

« La demande de capitaux (...) ne peut se réduire qu'en cas de récession généralisée dans notre pays et/ou dans les pays limitrophes. Or cette possibilité est invraisemblable » Kuntz 1967 :11)

Ce genre de citation, représentative des analyses conjoncturelles dominantes de l'époque, montre bien à quel point la crise pétrolière et la récession économique mondiale qui en découlera, étaient, quelques années auparavant, proprement imprévisibles et ne faisaient en aucun cas partie du pensables des acteurs politiques et économiques.

On se retrouve à la *fin des années 1960*, dans une situation assez paradoxale où l'administration vaudoise de l'aménagement du territoire, déjà passablement développée, dispose d'un personnel très compétent et très écouté au niveau fédéral, alors qu'elle ne dispose que de peu d'appuis dans les milieux politiques et économiques vaudois. Ces milieux font globalement peu confiance au nouvel Office de l'urbanisme et craignent ses travaux lorsque ceux-ci s'avisent de passer des études aux propositions concrètes. Le poids politique et administratif du projet de plan directeur cantonal est en outre affaibli par le fait que deux conceptions de celui-ci s'affrontent encore à cette époque : (1) le plan directeur cantonal envisagé comme *instrument* essentiellement *technique* au service avant tout des usagers du sol (industriels, agriculteurs, promoteurs immobiliers, etc.) et (2) le plan directeur cantonal comme *outil d'analyse* de la situation des usages du sol dans le canton et comme *instrument de construction d'une image* du développement futur du territoire cantonal (Jaques 1988 :124). Cette ambiguïté quant à l'identité du plan n'empêche pas la réflexion et l'expérimentation autour de cet instrument de planification de continuer tout au long des années 1970. En 1971, est publié le *plan directeur pilote de Lavaux* réalisé par l'Office de l'Urbanisme. La caractéristique principale de

³¹ Cette ignorance des recommandations du plan directeur en voie de constitution par les autorités en charge de délivrer les autorisations de construire s'explique par la trop grande discrétion entourant ce projet au sein même de l'administration cantonale, ainsi que par la relative autonomie de la section de la police des constructions et la compétence communale en matière de délivrance des permis de construire.

l'exercice réalisé dans ce plan consiste dans l'inversion de la démarche d'aménagement suivie jusqu'ici dans le cadre des plans d'extension (locaux et régionaux). Dans ce plan pilote, l'on part *d'abord* de la mise sous protection des terres agricoles et viticoles et ensuite seulement, l'on évalue les potentialités de construction dans les espaces libres, l'étalonnage de la taille des zones constructibles ne se faisant plus en fonction de la *demande* en ZAB, mais sur la *nécessité* de conserver de vastes espaces agricoles et viticoles homogènes. La grande force de ce plan a consisté dans la démonstration qu'il permet, qu'il est encore possible, malgré cette inversion de la démarche, de *quadrupler* la population au sein de la région sans avoir à entamer ni les vignes, ni les éléments marquants du site paysager. Malgré ceci, l'accueil fait par les communes à ce premier exemple de PD régional est resté très réservé.

La méfiance des communes face à l'émergence d'une politique cantonale d'AT s'explique probablement par leurs craintes face à ce qu'elles perçoivent comme une conception très centralisée et hiérarchisée de l'AT au profit de l'administration et des autorités politiques cantonales. Ces craintes se fondent sur la lecture du rapport que l'Office de l'urbanisme livre au Conseil d'Etat en 1969 et qui est mis en consultation auprès des Préfets et des communes. En particulier le principe de hiérarchie pyramidale organisant les liens entre les différents types de plans intervenant aux différentes échelles territoriales inquiète³². Le conseiller d'Etat André Gavillet (soc.) tire les leçons de cette consultation et enjoint l'Office de développer et réaliser les objectifs d'aménagement d'abord au niveau des régions et des communes avant de développer des concepts trop dirigistes et contraignants à l'échelle du territoire cantonal (Jaques 1988 :128-9).

Il semble cependant que, au début des années 1970, une majorité politique favorable à l'AT existe (encore) dans le canton. Cette majorité était composée des partis de gauche, d'une minorité radicale (centre gauche urbain), de députés du P.A.I. et de quelques libéraux. Cependant, cette majorité politique s'effrita au moment de l'exécution de l'AFU dans le canton à partir de 1972-73 (Jaques 1988 :129).

En effet, durant la décennie 1970, le développement du régime institutionnel du périmètre se fera avant tout « par le haut », soit par l'intermédiaire de la mise en œuvre - certes volontairement stricte de la part des autorités cantonales - des dispositions élaborées au niveau fédéral (LPN 1966, Leaux 1971, LAT 1979), soit par l'intervention directe de la Confédération (AFU 1972). Le premier exemple consiste en l'élaboration d'une loi cantonale d'exécution de la LPN, soit *la loi du 19 décembre 1969 sur la protection de la nature, des monuments et des sites (LPNMS)*³³. Le second exemple consiste en la *modification de la LCAT intervenue à la fin 1971*³⁴ qui, s'inspirant de la loi cantonale bernoise de 1958³⁵, de la loi fédérale sur la protection des eaux d'octobre 1971³⁶, ainsi que, finalement du projet de la (première) LAT, introduit une disposition subordonnant l'octroi du permis de construire à l'existence d'un niveau d'équipement suffisant des parcelles.

La suite renvoie au long processus de décision concernant l'élaboration d'une loi fédérale en matière d'aménagement du territoire (LAT).

L'acceptation, le 14 septembre 1969, des *articles 22ter et 22quater (Bodenrechtsartikel)* a signifié deux modifications constitutionnelles centrales en matière de droit foncier : (1) la garantie de la propriété (privée) et (2) le principe de l'aménagement du territoire. Ces deux articles sont le résultat d'une très longue lutte et d'un compromis long à construire entre les partisans et les adversaires d'une politique fédérale en matière d'aménagement du territoire. Dans l'attente de leur concrétisa-

³² Ce principe veut que la planification cantonale prime sur la planification régionale, qui elle-même prime sur la planification locale.

³³ Loi du 10 décembre 1969 sur la protection de la nature, des monuments et des sites, in *Recueil des lois, décrets, arrêtés et autres actes du Gouvernement du Canton de Vaud*, pp.327-343.

³⁴ Modification du 15 décembre 1971 de l'article 25ter de la LCAT, in *Recueil des lois, décrets, arrêtés et autres actes du Gouvernement du Canton de Vaud*.

³⁵ Loi sur la réglementation des constructions du 26 janvier 1958, in *Bulletin des lois, décrets et ordonnances du canton de Berne* 1958 11

³⁶ Loi fédérale sur la protection des eaux contre la pollution (LPEP) du 8 octobre 1971, RO 1972 958

tion sous la forme d'une législation fédérale, concrétisation dont on pressent qu'il faudra du temps pour l'élaborer et la mettre en œuvre par les cantons, la crainte émerge, dans les différents milieux aménagistes, ainsi qu'auprès des autorités fédérales, que la situation transitoire qui commence ne soit mise à profit par les propriétaires fonciers et les spéculateurs pour réaliser le plus vite et le plus massivement possible les opérations foncières qu'ils craignent ne plus être autorisés à réaliser lorsque la loi fédérale entrera en vigueur (Conseil fédéral 1972, Rotach 1974)³⁷. On craint en effet à ce moment là, aussi bien des dégradations irréversibles de sites naturels et culturels uniques, qu'une disparition, peut-être moins spectaculaire mais tout aussi grave, des zones de nature et de verdure servant de lieux de détente pour les populations urbaines. Convaincu de la gravité de la situation, le Conseiller fédéral Kurt Furgler charge son département (Justice et Police) de rédiger un avant-projet d'arrêté fédéral urgent en matière d'aménagement du territoire. Après consultation des principales associations d'intérêts et des cantons, ces derniers se prononçant majoritairement en faveur des mesures proposées³⁸, ainsi qu'après un court débat au Parlement qui accepte le projet le 17 mars 1972, l'Arrêté fédéral instituant des mesures urgentes en matière d'aménagement du territoire (ci-après AFU) entre en vigueur avec effet immédiat³⁹. Le principe fondamental de cet AFU est de mettre sous *protection provisoire* - c'est-à-dire, avant tout, sous un régime d'interdiction, respectivement d'autorisation exceptionnelle très sévère, de construire - l'ensemble des paysages, des zones de détente, de verdure, l'ensemble des rives des lacs et des rivières, des sites construits dignes de protection. Sont cependant ici plus particulièrement visées les portions de zones à bâtir (surdimensionnées) non encore construites (que celles-ci soient équipées ou non), ou faiblement construites. Un autre objectif de cet AFU, peut-être moins spectaculaire mais également très important, était d'encourager les communes à élaborer ou réviser leur planification locale en les convaincant de mettre en œuvre les nouveaux instruments modernes de planification.

Le Règlement cantonal d'application de l'AFU (RAFU) est promulgué par le Conseil d'Etat le 12 juillet 1972⁴⁰. Le choix politique qui est fait à cette occasion est celui d'une interprétation sévère de l'arrêté fédéral. En particulier, l'exécution de l'AFU a constitué pour le canton un moyen inattendu pour résoudre les problèmes de la trop faible régulation de la construction dans la zone sans affectation spéciale suite à la solution de la « pose vaudoise ». L'AFU donnait ainsi la possibilité au canton de geler provisoirement toute construction sur les terres agricoles, soit en dehors des zones d'extension actuellement légalisées. Le Conseil d'Etat profite également de l'occasion pour mettre sous protection 160 villages et bourgs.

Le Département des Travaux Publics est chargé de l'exécution des mesures pour l'ensemble du territoire. Les plans sont élaborés par le Service cantonal de l'urbanisme, qui mandate des bureaux pour la réalisation des plans des ZPTP. 6 équipes (architectes, géographes, techniciens), élaborent les plans des ZPTP de l'AFU pour les 385 communes du canton. Les plans de la région lausannoise furent élaborés par le mandataire de la CIURL, soit le bureau Urbaplan. Ces plans sont élaborés au 1 : 10'000ème. Ils sont déposés auprès du Conseil d'Etat le 22 janvier 1973. La mise à l'enquête publique dans les communes a lieu entre le 13 avril et le 12 mai 1973. Elle déclenche une importante vague d'oppositions. On en compte près de 5'000 (y compris les oppositions sur listes collec-

³⁷ Des signes avant-coureurs d'un accroissement massif des activités d'échanges sur les marchés foncier et de la construction existent clairement.

³⁸ Archives du Délégué à l'aménagement du territoire, Berne, Office fédéral du développement territorial (ex-OFAT), classeur des prises de position.

³⁹ L'exécution de cet AFU est prévue de la manière suivante : (1) promulgation par les cantons d'un décret cantonal d'exécution, (2) élaboration des plans des zones protégées à titre provisoire par l'administration cantonale compétente, ces plans sont soumis à l'approbation du DFJP, (3) entrée en vigueur des plans simultanée à leur publication pour mise à l'enquête, (4) délai d'un mois pour la formulation des oppositions de la part des communes et des particuliers, (5) procédure de traitement des oppositions et des recours, correction des plans le cas échéant, (6) remplacement (abrogation) des plans des zones protégées à titre provisoire lors de l'entrée en vigueur de l'aménagement local au sein de la commune.

⁴⁰ Règlement d'application de l'arrêté fédéral instituant des mesures urgentes en matière d'aménagement du territoire du 12 juillet 1972, in *Recueil des lois, décrets, arrêtés et autres actes du Gouvernement du Canton de Vaud*.

tives) dans tout le canton dont près d'une centaine à Lausanne. 301 sur les 385 communes du canton font opposition⁴¹.

Malgré ce tollé général dont les échos perdurèrent jusqu'en 1976-77, de nombreuses communes reconnurent plus tard l'utilité de ces mesures. Et ceci notamment lorsqu'elles réalisèrent que, suite à la mise en œuvre, à partir de 1974, de la loi d'exécution cantonale sur la protection des eaux contre la pollution, les coûts des infrastructures d'équipement des parcelles en zones à bâtir avaient considérablement augmenté.

Au total, l'AFU aura permis une accélération de la réflexion en matière d'aménagement du territoire et aura fourni au canton un instrument permettant une intervention directe dans les communes, notamment là où des abus suite au « boom » immobilier des années 1960 avaient été constatés. Michel Jaques synthétise de la manière suivante les effets de l'AFU sur le développement de l'aménagement du territoire dans le canton de Vaud (Jaques 1988 :159) :

« L'épisode de l'arrêté fédéral urgent fut en quelque sorte l'annonce de la mise en place d'une conception plus globalisante de la gestion de l'espace vaudois. Protéger l'ensemble des territoires et des zones sans affectation spéciale amorçait une approche de niveau cantonal de la structuration du territoire. Cette démarche s'appliqua à l'échelon fin des communes et des particuliers. Le joint était donc fait du haut en bas dans le processus de gestion spatiale ».

Un exemple de concrétisation de cette démarche plus globalisante et coordonnée d'aménagement du territoire peut être trouvée dans le plan directeur de la région lausannoise réalisé, sous l'égide de la CIURL, par Urbaplan et l'institut ITEP de l'EPFL et publié en 1973 (CIURL 1973).

L'exécution du RAFU a donné lieu à deux débats parlementaires au Grand conseil (Grand conseil du canton de Vaud 1972, 1973) suite aux deux motions successives des députés Liron (session septembre - novembre 1972) et Payot (sessions mai et septembre - décembre 1973). Alors que la première motion (Liron) tente carrément de contraindre le Conseil d'Etat à retirer son règlement d'application, la seconde (Payot), suite à l'échec de la précédente motion, met en œuvre une autre stratégie en tentant de limiter le plus possible les effets du RAFU en exigeant un effet suspensif immédiat de celui-ci en cas d'opposition concernant un terrain équipé (au sens des articles 25ter et 67bis LCAT) ou faisant partie d'un plan d'extension (partiels) ou d'un plan de quartier approuvé ou actuellement soumis à l'approbation du Conseil d'Etat. Cette seconde motion n'atteindra pas, elle non plus, son objectif.

Mais l'année 1972 est encore riche d'autres actions participant de la transformation du régime institutionnel du sol. Ces impulsions proviennent de groupes de pression - agricole pour l'un, « écologiste » (protection du paysage et du patrimoine) pour l'autre - qui tout deux tentent d'inscrire dans les composants cantonaux du régime la prise en compte de leurs préoccupations respectives. Il s'agit : d'une part, de l'initiative populaire « pour aménager le sol vaudois avec équité et bon sens et le soustraire à la spéculation » (dite « initiative Delafontaine) et d'autre part, de l'initiative « Sauver Lavaux » lancée par Franz Weber en réaction à l'émergence de projets de construction d'immeubles

⁴¹ La distribution géographique des oppositions est intéressante à observer. Rapportés à la taille et à la population, les districts les plus conflictuels sont ceux de Nyon (599 oppositions traitées en commission en 1979), Aigle (326) et Morges (322) ainsi que, dans une moindre mesure, Vevey (280). En comparaison, le district de Lausanne, de loin le plus peuplé et le plus densément construit, n'en compte que 188. Ces résultats illustrent bien le phénomène de l'exurbanisation, touchant aussi bien les agglomérations de Lausanne et de Genève (cf. la vague d'opposition dans le district de Nyon) que les centres secondaires (Morges et Vevey), ces derniers cumulant probablement leur propre exurbanisation avec celle des grandes agglomérations. En ce qui concerne plus particulièrement le district de Nyon, les entretiens ont en effet montré combien cette région, et notamment les communes de Terre Sainte, étaient soumises à la pression de la demande en terrains à bâtir provenant des citadins genevois. La virulence des conflits autour de l'exécution de l'AFU dans cette région du canton de Vaud s'explique probablement par le fait que, depuis un certain temps déjà, la demande des citadins avait reçu une réponse très favorable - au mépris, bien souvent, des dispositions légales en vigueur - de la part de ces communes rurales déclinantes, très intéressées à pouvoir vendre leurs terres agricoles au prix du m² de la ZAB.

dans le vignoble, notamment à Villette. Ces deux initiatives influenceront (ou détermineront, dans le cas de Lavaux) l'émergence de deux composants cantonaux importants du régime :

- la loi du 13 septembre 1976 modifiant la LCAT⁴² à travers l'introduction systématique des zones agricoles dans les plans de zones communaux et,
- l'introduction d'un article 6bis dans la Constitution cantonale déclarant la région de Lavaux, de la Lutrive à Corsier, site protégé, disposition constitutionnelle concrétisée par la loi du 13 septembre 1977 sur la protection de la région de Lavaux⁴³.

Alors que l'on assiste en 1976, au rejet en votation populaire de la première version de la loi sur l'aménagement du territoire (et ceci aussi bien par le peuple suisse que vaudois), l'initiative « Sauver Lavaux » est acceptée l'année suivante par le peuple vaudois. Soutenue par la gauche et les écologistes, et combattue par certaines composantes de la droite au nom de la protection des intérêts des viticulteurs et de l'autonomie communale, elle est tout de même acceptée par 57% des votants

Suite à l'adoption au Parlement fédéral d'une seconde version de la LAT édulcorée des dimensions les plus contestées (compétences fédérales en matière de planification et délégation du choix du recours à l'instrument de la plus-value aux cantons) en juin 1979, les autorités cantonales, dans une perspective provisionnelle, prolongent une dernière fois les mesures AFU dans le canton jusqu'au 31 décembre 1981⁴⁴.

La loi d'application cantonale de la LAT sera adoptée en décembre 1985. Elle achève d'introduire dans le droit cantonal les concepts et les dispositions légales fédérales en matière d'aménagement du territoire.

Ce n'est finalement qu'en 1987, soit près de 20 ans après les premières versions prototypes, que le plan directeur cantonal est adopté.

4.2 CHRONOLOGIE DES SOUS-CAS

4.2.1 Chronologie du sous-cas 1 : la campagne de l'Hermitage à Lausanne

Le périmètre de ce sous-cas consiste en la partie centrale du domaine de l'Hermitage. Il s'agit d'une surface de près de 128'000m² composée de près, de forêts, d'un parc arborisé, d'une maison de maître du XIX^{ème} siècle et de ses dépendances, ainsi que d'une ancienne maison ayant une importance historique locale (« Le Jardin » où vécut Benjamin Constant au XVIII^{ème} siècle). Le domaine descend par paliers du Signal de Sauvabelin (630m. d'altitude) au nord, à la rue de la barre (530m) au sud. La déclivité du terrain est variable : moyenne au nord, faible dans sa partie centrale, là où se trouve précisément la maison de maître, et forte au sud.

La campagne de l'Hermitage tire son importance pour l'aménagement urbain lausannois du fait qu'elle constitue l'une des dernières grandes campagnes à proximité du centre-ville dont l'essentiel de la surface est encore libre de constructions à la fin des années 1960. Les différents projets d'urbanisation et de protection qui se sont affrontés depuis les années 1950-60 jusqu'à aujourd'hui, les différentes solutions envisagées, puis celles qui se sont progressivement imposées au travers d'importantes opérations foncières et financières (achats, vente et, surtout, donations de parcelles) impliquant les propriétaires du domaine (l'hoirie Bunion), la Ville de Lausanne et le canton de Vaud, ainsi que, finalement, la transformation, au début des années 1980, de la maison de maître en fondation culturelle (la Fondation de l'Hermitage) et en musée de peinture de réputation internationale, tous ces éléments contribuent à conférer à l'histoire récente de l'aménagement de ce domaine une pertinence toute particulière sous l'angle de notre problématique.

⁴² Loi du 13 septembre 1976 sur la construction et l'aménagement du territoire (LCAT), in *Recueil des lois, décrets, arrêtés et autres actes du Gouvernement du Canton de Vaud*, pp.176-181.

⁴³ Loi du 13 décembre 1977 sur la protection de la région de Lavaux, in *Bulletin du Grand Conseil du Canton de Vaud*, pp.527-531.

⁴⁴ Décret prolongeant les mesures provisoires urgentes en matière d'aménagement du territoire de septembre 1979, in *Recueil des lois, décrets, arrêtés et autres actes du Gouvernement du Canton de Vaud*

L'histoire du domaine de l'Hermitage est intimement liée à celle de la bourgeoisie et des élites politiques lausannoises. Trois bâtiments, ferme, habitation et granges furent successivement construits durant le XVIII^e siècle. Le bâtiment d'habitation ne servit cependant très longtemps que de « résidence secondaire » aux propriétaires, ceux-ci continuant de résider en ville; et ceci jusqu'au milieu du XIX^e siècle, période à laquelle le domaine devint la propriété de la famille Bunion, famille qui est toujours propriétaire de la campagne un siècle plus tard, soit à la fin des années 1960. En 1862-64, le bâtiment d'habitation du XVIII^e est ainsi rasé et remplacé par l'actuelle maison de maître, qui devient la résidence principale de la famille. C'est de cette époque que date l'aménagement d'une sorte de parc anglais complanté d'arbres d'essences rares dans la partie centrale du domaine.

En 1873, le domaine de l'Hermitage est encore agrandi par l'acquisition de la campagne voisine « Le Jardin ». Le périmètre du domaine est donc à cette époque extrêmement étendu dans la mesure où il comprend également les zones du Pavement et du Parc de la Rouvraie (cf. figure 10).

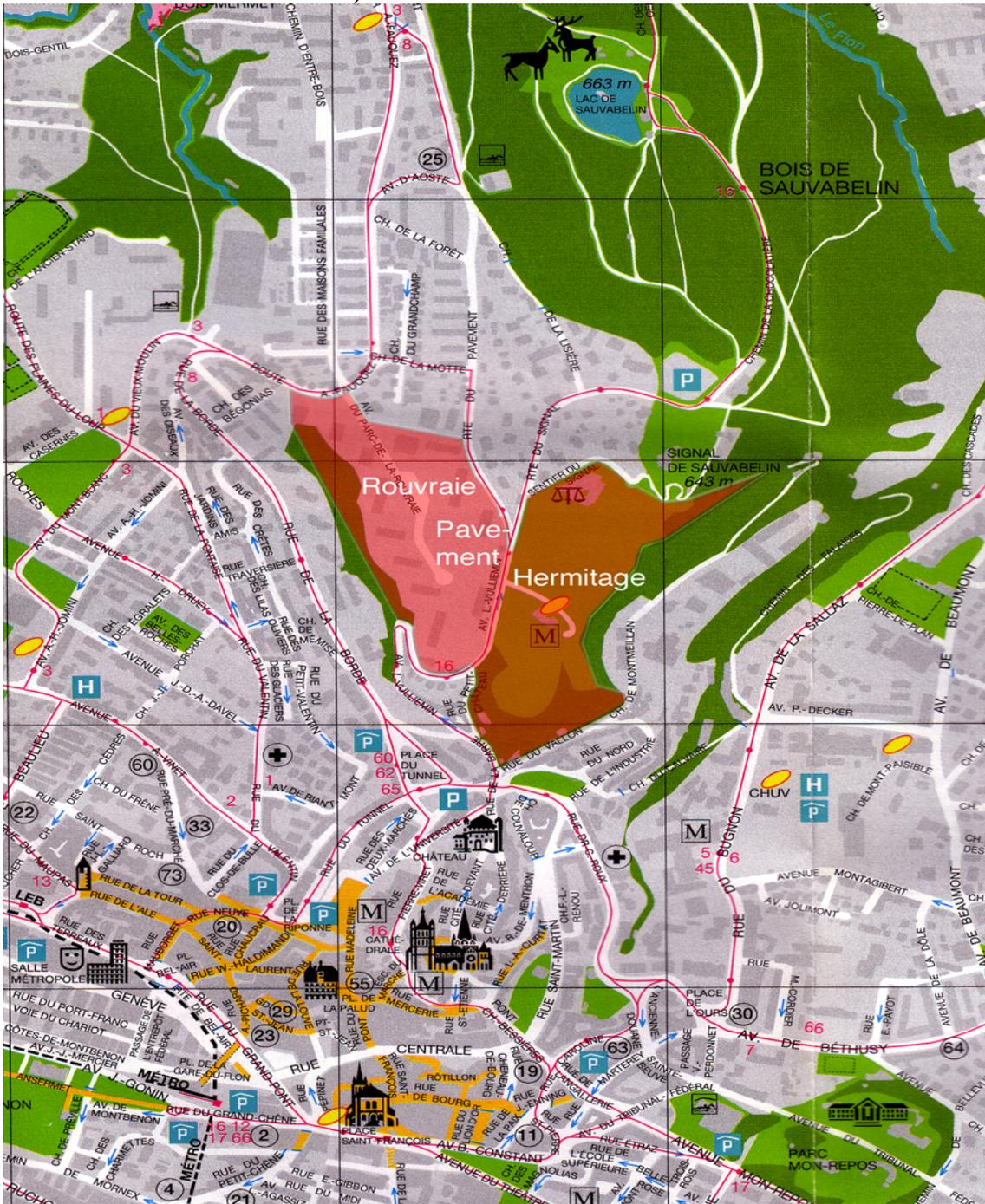
Lors de l'entrée en vigueur, en mars 1942, du plan d'extension de la commune de Lausanne, l'ensemble du site de l'Hermitage est classé dans la « zone périphérique » (arts.40-47 du règlement du plan d'extension), c'est-à-dire une zone constructible admettant des bâtiments d'au maximum 4 étages sur rez, d'une surface de 25 sur 16 mètres (ce qui correspond à de « petits locatifs »), à des intervalles d'au minimum 12 mètres les uns des autres.

Les premières intentions d'urbaniser la campagne de l'Hermitage émergèrent dans les années 1950, lorsque que Paul Bunion, le propriétaire de l'époque, décida de vendre la partie occidentale de sa propriété, soit le Parc de la Rouvraie situé à l'ouest de la route du Pavement. Lors de la demande d'élaboration d'un PQ, la Direction des Travaux invite le propriétaire à organiser un concours restreint d'architectes. Ce qui fut fait à l'automne 1956, M. Bunion invitant 10 architectes à participer à un concours d'idées en vue de la réalisation d'un quartier résidentiel sur ses terrains. Toutefois, insatisfait des résultats du concours, M. Bunion exprima déjà à cette époque « le désir de voir la ville s'intéresser à la propriété de l'Hermitage » (Municipalité de Lausanne 1977a:397). Les intérêts de la ville se portant à ce moment là sur la seule partie sud du domaine de l'Hermitage, dans le cadre d'un projet de réaménagement du quartier du Vallon et du Tunnel (projet de construction d'une cité universitaire ou de HLM), les tractations engagées restèrent sans lendemain.

La réalisation d'un tel quartier ne pouvant se faire simultanément sur les terrains du Pavement, de la Rouvraie et de l'Hermitage, l'on décida d'un commun accord de procéder en 3 étapes: les deux premières étapes (qui seront réalisées) concernent les zones du Pavement et de la Rouvraie, la troisième concernant uniquement l'Hermitage proprement dit.

A la fin de 1960, M. Paul Bunion vend ses terrains du Pavement et de la Rouvraie à deux sociétés d'assurances, la Rentenanstalt et la Winterthur assurances, qui mandatent l'entreprise générale Pizzera & Poletti pour la construction des 11 bâtiments prévus dans le PQ n°481 légalisé en 1966, quartier d'habitation comptant près de 2'500 habitants dont la construction est achevée au milieu des années 1970 (Urbaplan 1972).

Figure 10 : Périmètre historique du domaine de l'Hermitage (Hermitage, Pavement & Parc de la Rouvraie)



Paradoxalement, la réalisation des deux premières étapes contribuèrent à rendre celle de la troisième plus difficile et controversée. En effet, la réalisation de nombreux quartiers d'habitation durant les années 1960 et au début des années 1970 en périphérie du centre-ville et la perception de leurs effets pas toujours très esthétiques sur la silhouette urbaine, de même que, plus particulièrement, la construction du quartier d'habitation Pavement/Rouvraie, eurent comme effet de faire ressortir la valeur écologique et paysagère de la campagne de l'Hermitage. Dès 1969, la ville étudia ainsi la possibilité de la soumettre aux dispositions de la « zone sans affectation spéciale » (art. 25ter de la

LCAT⁴⁵). J.-P. Delamuraz en charge de la Direction des Travaux de la Ville, écrit en effet, en juin 1970, une lettre allant dans ce sens à Paul Bunion:

« Nous estimons que cette zone du territoire formée par une partie de votre propriété ne devrait pas être développée ces prochaines années. Pour cette raison, et conformément à l'art. 25^{ter} de la loi sur les constructions et l'aménagement du territoire, nous proposons de soumettre les terrains compris dans la périmètre du plan annexé en zone sans affectation spéciale, ceci jusqu'à la détermination de l'utilisation non encore définie aujourd'hui » (cité in Vallotton 2001:121).

Cependant, l'hypothèse d'un tel classement est rapidement jugée peu probable dans la mesure où il apparaît difficilement réalisable d'un point de vue juridique, respectivement financièrement risqué. En effet, le fait que cette mesure ne concerne qu'un seul propriétaire foncier, pourrait amener à juger cette mesure *discriminatoire* par rapport aux propriétaires voisins qui ne sont, eux, pas touchés⁴⁶.

Il semble au total que cette « menace » de la part de la Municipalité ait au total plutôt constitué une sorte de *mesure provisionnelle d'urgence*, au vu des importants projets d'urbanisation qui semblent émerger à cette époque. Elle a également pour fonction d'indiquer au propriétaire la direction dans laquelle la Municipalité souhaiterait que l'aménagement de la campagne s'oriente. Cependant, elle indique aussi que, en cas de tentatives de réaliser des projets jugés trop divergents par rapport à ce que la Municipalité estime être l'intérêt public, celle-ci dispose tout de même de moyens légaux efficaces permettant de bloquer *in fine* leur réalisation.

Cette lettre eu pour effet l'émergence de tractations au sujet d'un éventuel rachat (partiel) du domaine par la Ville. Celles-ci eurent lieu en 1971, mais ne débouchèrent sur aucun accord, les conditions de vente de gré à gré n'ayant pu être fixées.

L'année suivante, Paul Bunion mandate l'architecte Pierre Bonnard en vue de l'élaboration d'un projet d'aménagement de l'Hermitage fondé sur les deux principes : (1) du développement du logement et (2) de la préservation de la partie centrale du domaine composée du parc arborisé et de la maison de maître.

Suite à ces premiers échanges de vues, trois mesures distinctes vont venir successivement influencer significativement sur les choix d'aménagement de la campagne de l'Hermitage pour la décennie à venir.

1. Le 16 août 1972, le Conseil d'Etat approuve l'inscription dans l'« Inventaire des monuments naturels et des sites » de l'ensemble de la partie sud du domaine, soit celle se situant en aval de la maison de maître (celle-ci étant comprise dans le périmètre). Cette mesure a pour effet de rendre la constructibilité de cette zone très difficile, voire carrément impossible en cas de classement.
2. Dans le cadre de l'exécution de l'AFU, au printemps 1973, les urbanistes d'Urbaplan, mandatés par al CIURL pour la réalisation des plans des ZPTP dans les communes de la région lausannoise, classent l'intégralité du périmètre du domaine en zone Z1 (espace vert aménagé existant ou prévu, situé en zone à bâtir = possibilités de construire limitées au maximum). Suite à l'opposition du propriétaire, à qui la commission (IV) des recours donne partiellement raison, l'ensemble du périmètre est « déclassé » en Z2, zone protégée dont les restrictions sont sensiblement moins sévères (constructibilité à certaines conditions renvoyant à la protection du site et de son arborisation, ainsi qu'à l'obligation d'élaborer un PQ).
3. Cette conception, en voie d'émergence, de la nécessaire limitation du développement de l'Hermitage se voit encore confirmée à travers l'inscription du domaine de l'Hermitage en « zone de verdure » dans *le plan directeur de la région lausannoise* (CIURL 1973), plan qui n'a

⁴⁵ « Les zones destinées à assurer l'extension d'une agglomération doivent se justifier par le développement prévisible de la commune ou de la région pour les dix années à venir (...) » (art. 25^{ter} LCAT 1964)

⁴⁶ La délimitation d'une zone sans affectation spéciale concerne en principe un périmètre plus large englobant plusieurs parcelles et propriétaires. A ce titre, le propriétaire lésé par la mesure de classement est habilité à introduire une demande en indemnisation (voire exiger l'expropriation formelle) en raison de la limitation arbitraire de son droit de construire.

certes pas force de loi, mais qui représente tout de même une manifestation claire des options d'aménagement souhaitées à l'avenir par les autorités politiques. Cette option est encore confirmée au travers du plan directeur des espaces verts qui destine la campagne de l'Hermitage à un « parc public ».

Parallèlement à l'ensemble de ces mesures, un premier projet de développement et d'aménagement est présenté à la Municipalité en novembre 1975 par l'architecte Pierre Bonnard et l'avocat Me Ramelet, mandatés par M. Bunion pour représenter les intérêts de la famille dans le cadre de la réalisation de ce projet d'urbanisation.

Le plan-masse prévoit la construction de bâtiments de logement aussi bien sur le haut de la parcelle que sur le bas, ne laissant en zone de verdure que la partie centrale de la propriété et les zones de forêt. Ce premier projet prévoyait ainsi une zone constructible de 76'143m², à laquelle s'ajoutait les 12'000m² de la maison de maître et du parc et les 29'030m² de forêt (Municipalité de Lausanne 1977a:400). Les propriétaires prévoient déjà de faire don à la Ville de la maison de maître, d'une partie du parc, ainsi que des forêts, ceci dans le cadre du projet de création d'une fondation culturelle chargée de mettre en valeur, sous une forme encore à définir, ce patrimoine.

Après avoir étudié le projet, en le confrontant aux dispositions AFU, ainsi qu'au plan directeur de la région lausannoise (CIURL 1973), le groupe de travail ad hoc de l'administration communale

« arrive à la conclusion qu'une solution satisfaisante suppose presque nécessairement l'intervention des pouvoirs publics sous forme de l'achat d'une partie des terrains afin d'éviter notamment des constructions dans la partie sud de la propriété, partie la plus prestigieuse et la plus accessible aux habitants de la ville, mais aussi la plus vulnérable quant aux vues extérieures (particulièrement depuis la terrasse du Château, le pont Bessières, et les côtes du Bugnon et de Riant-mont). L'éventualité d'un rachat intégral de la propriété n'est pas retenue car l'opération serait trop onéreuse pour les pouvoirs publics; en revanche elle interdirait la réalisation de logements dans des conditions idéales de proximité du centre-ville » (Municipalité de Lausanne 1977a:400).

Face à ce projet d'urbanisation massive de la campagne, la municipalité réaffirme le principe de la protection intégrale de la partie sud du domaine qui vient d'être mise à l'Inventaire cantonal, tout en acceptant, voire même soutenant la construction de bâtiments mixtes (logement, commerces, bureaux) sur la partie nord du domaine (la formulation « en revanche » dans le préavis est un peu ambiguë, mais cette hypothèse semble confirmée par les entretiens). Ce point de vue est officiellement adopté à l'unanimité par la Municipalité lors de sa séance du 12 décembre 1975.

Après des négociations entre la Ville et les propriétaires, un accord sous la forme d'une promesse de ventes, d'achats et de cessions de terrains est trouvé en décembre 1976 qui prévoit l'acquisition par la Ville de 25,3% du domaine, le don par les propriétaires de 40,6% et le maintien en mains privées de 34%. Cet accord implique l'abandon des projets de construction dans la partie sud du domaine et la modification en ce sens du projet de 1975.

L'ensemble des documents consultés, de même que les entretiens, semblent indiquer que les négociations entre la Municipalité (emmenée à l'époque par Jean-Pascal Delamuraz, Syndic et Directeur des Travaux Publics) et les propriétaires se déroulent hors de toute logique conflictuelle. Il semble clair que les propriétaires ne poursuivent pas uniquement, ou même avant tout - le projet de fondation culturelle et l'offre de donation de la maison de maître, du parc et de la forêt sont là pour en témoigner -, un but strictement financier⁴⁷. Les témoins de ces négociations ont en effet souvent insisté sur la sensibilité des propriétaires aux arguments de l'intérêt public, situation suffisamment rare chez des propriétaires fonciers pour avoir marqué la mémoire collective des autorités politiques et administratives de la Ville. Les propriétaires sont notamment sensibles aux préoccupations de la Municipalité en ce qui concerne la préservation de la partie sud du domaine. Ces convergences de vues concernant l'aménagement futur de l'Hermitage permettent aux deux parties de trouver relativement facilement un terrain d'entente sous la forme de cet accord de 1976. Ce dernier prévoit que la Ville assume les charges de l'aménagement, de l'exploitation et de l'entretien de la maison de

⁴⁷ Rappelons que les opérations réalisées avec les terrains de la Rouvraie et du Pavement ont déjà été très lucratives.

maître et du parc, alors que la Fondation se doit d'assurer le rayonnement artistique et culturel de la maison. (Barraud 1993:6)

Entre-temps, une première version d'un PQ est élaborée par les services de la Municipalité (service de l'urbanisme) et est adoptée par la municipalité en avril 1977 (annexe 6). Il est ensuite envoyé au Conseil communal pour examen. Ce plan découpe le périmètre de l'Hermitage en 9 zones d'aménagement distinctes (annexe 5). Les caractéristiques principales de ce plan sont les suivantes (annexe 6) :

- abandon des projets de constructions dans la partie sud du domaine qui est affectée en parc public ;
- construction d'un bâtiment administratif au centre du domaine, à proximité de la ferme ;
- construction d'un bloc d'habitation de 5 étages au lieu dit « le Jardin » au sud de la parcelle (zone 8) ;
- construction de 2 importants bâtiments d'habitation au début de la rue du Vallon (zone 9) ;
- construction de 7 gros bâtiments mixtes (logements, bureaux, commerces) et comptant entre 3 et 5 étages sur la partie supérieure du PQ, sous le Signal de Sauvabelin.

Au total, sur les près de 128'000 m² de la propriété, 25,8% (33'061m²) sont destinés à la construction, 70% (92'157m²) affectés en zone de verdure (parc et forêt) et 2,1% (2'700m²) étaient classés « hors-ligne » (en vue de la construction éventuelle de la route Bellevaux - La Sallaz dans le cadre de la réalisation de la « moyenne ceinture »).

La mise à l'enquête publique du PQ entre le 15 février et le 17 mars, 1977 a suscité *10 oppositions*. Parmi les opposants, on trouve la section vaudoise du Heimatschutz, le Mouvement pour la défense de Lausanne (MDL), Les Amis de la Cité, la Société de Développement du Nord, ainsi que le groupement pour la Protection de l'Environnement (GPE). Ces organisations sont convaincues

« que la Ville devrait aller beaucoup plus loin dans son intention de préserver ce site pour le mettre à disposition de la population lausannoise, d'autant plus qu'il n'existe plus d'autres zones de verdure de cette importance à préserver au cœur même de Lausanne » (Municipalité de Lausanne 1977a:414).

Le GPE défend la position la plus extrême en s'opposant au PQ dans son intégralité. Selon ce parti, l'Hermitage constitue une chance à ne pas manquer de pouvoir conserver une langue de verdure constituant un lien ininterrompu entre la campagne environnante (le « Gros-de-Vaud ») et le centre-ville. Le PQ constitue ainsi selon lui un compromis décevant :

« la plus belle partie de la parcelle [étant] vouée à la construction et de la petite moitié laissée à la verdure et consacrée à un parc public, une bonne part n'est qu'un talus inaccessible et de toute manière inconstructible ». (Municipalité de Lausanne 1977a:424).

Les autres oppositions⁴⁸ formulées à l'encontre du PQ portent plus particulièrement sur les points suivants (Municipalité de Lausanne 1977a: 413-434; Vallotton 2001:123):

- (1) *La trop forte densité des constructions prévues dans la zone constructible située sous le Signal (zone 1)*. Les opposants font remarquer qu'avec une longueur pouvant atteindre 100 mètres sur une hauteur de 3 à 5 étages, ces bâtiments sont d'un volume quasi équivalent aux bâtiments du Parc de la Rouvraie, ce qui, compte tenu de l'endroit où leur construction est prévue (pente, visibilité), constitue une atteinte importante au paysage et à la silhouette du Signal de Sauvabelin.
- (2) *Le projet de construction d'un bâtiment administratif de 4 étages (+parking) dans la zone 2 (au centre du domaine, au-dessus de la maison de maître)*. La localisation à proximité de la ferme et de la maison de maître, la taille imposante et l'esthétique discutable du bâtiment rendent son implantation à cet endroit totalement inappropriée.
- (3) *Les volumes des bâtiments dont la construction est prévue le long de la rue du Vallon (zone 9 située dans la partie sud-est inférieure du domaine)*. La taille et la localisation, en contrebas de

⁴⁸ Une bonne partie de ces oppositions sont le fait de propriétaires voisins du PQ de l'Hermitage qui redoutent les effets négatifs sur la valeur de leurs terrains, ainsi que sur leur cadre de vie.

la pente dans un lieu peu ensoleillé à proximité du quartier de la Cité, contribuent à rendre ce projet très discutable selon les opposants.

- (4) La destruction de la vieille demeure historique du « Jardin » et son remplacement par un immeuble d'habitation est fortement contestée.

En réponse à ces oppositions, la commune fait valoir l'argument suivant:

« Le plan de quartier maintient tout de même 72% de la surface de cette campagne en zone de verdure. La commune de Lausanne était en fait placée devant l'alternative suivante: ou acquérir 25% de la campagne pour en maintenir 72% en zone de verdure, ou alors acquérir l'ensemble de celle-ci pour la maintenir intégralement en zone de verdure. Cette dernière solution aurait supposé le paiement d'une somme disproportionnée par suite d'expropriation probable à un prix d'achat basé sur les possibilités de construire de la zone périphérique » (Municipalité de Lausanne 1977a: 419).

La commission du Conseil communal chargée d'examiner le PQ met de son côté également la pression sur le projet en proposant l'abandon de la construction du centre administratif prévu dans la zone 2, ainsi que des deux bâtiments prévus à la rue du Vallon (zone 9).

De manière à éviter un référendum populaire, dont on pressent l'imminence (des menaces ont été formulées par les Amis de la Cité, le MDL, le Heimatschutz et la Société de développement du Nord), la Municipalité et les propriétaires, suite à des négociations aussi rapides et efficaces que discrètes (les discussions n'impliquent que 5 ou 6 personnes au plus haut niveau), décident durant l'été d'amender le plan en y introduisant quelques modifications concernant la répartition de la propriété foncière, respectivement l'achat, « à très bon prix », de terrains supplémentaires par la Commune, achat compensé par la donation de nouveaux terrains par les propriétaires. Là encore, la famille Bunion se montre sensible aux arguments des opposants, ainsi qu'à ce qu'ils identifient comme une « demande populaire » de préservation de l'Hermitage d'une urbanisation excessive.

Durant les débats au Conseil communal (Municipalité de Lausanne 1977c :1106-1121), un rapport de minorité exige que soit prise sérieusement en compte la possibilité de l'achat et du classement de l'intégralité du domaine en zone verte - y compris de la zone 1 - de manière à éviter la construction de cette dernière. Cette alternative sera toutefois balayée lors du vote final.

Il semble que l'un des arguments les plus convaincants en faveur du compromis ait été celui rappelé par Marx Lévy, le Municipal des Travaux. M. Lévy mise en effet sur la *faible probabilité d'une construction rapide de la zone 1*, compte tenu : (1) de la stagnation démographique que connaît la ville de Lausanne depuis le début des années 1970 et le pléthore d'appartements vides qui en résulte et (2) du nombre de PQ votés durant les années 1960 et 1970 qui ne sont le plus souvent encore que partiellement réalisés (Bergières, Pont-des-Sauges, Désert, Malley, Mousquines, Gratta-Paille). Cette réserve de ZAB non encore construites correspond à un stock de près de 7'000 appartements constructibles permettant d'accueillir près de 20'000 nouveaux habitants dans un proche avenir. Compte tenu de cette conjoncture et de la baisse probable du prix des terrains, il serait absurde d'engager la Ville dans une dépense aussi somptuaire que probablement peu pertinente.

Le PQ n°574 amendé est finalement accepté à une très forte majorité par le Conseil communal le 27 septembre 1977. Ce plan classe par ailleurs en zone verte destinée à une affectation en parc public l'ensemble du périmètre figurant à l'Inventaire cantonal des monuments naturels et des sites. Finalement,

« sur les 128'000m² que représente la campagne, plus de 54'000 (env.42%) sont cédés gratuitement par l'hoirie Bunion, 38'700 (soit. env. 30%) sont acquis par la Ville et 35'000 (env.28%) restent aux mains des propriétaires » (Vallotton 2001:123)⁴⁹.

L'achat des zones 2, 3 et 5 a finalement coûté 5 Mio de CHF à la Ville, alors que l'estimation de la valeur des deux zones restées en mains de la famille Bunion (zones 1 et 8) se monte à 5,7 Mio, la

⁴⁹ Ces chiffres doivent être légèrement corrigés (cf. tableaux 9 et 10 partie 6.4.1.1) du fait qu'ils ne tiennent pas compte de la vente, à la même époque, de la demeure du « Jardin » (zone 8, 1850m²).

valeur de l'ensemble du domaine étant évaluée à l'époque entre 20 et 25 Mio de CHF. (Vallotton 2001:123)

On ne peut comprendre la logique fondamentale de cet accord, et notamment les importantes donations de terrains à la Ville, indépendamment de la création, le 23 février 1978, de la Fondation de l'Hermitage, fondation de droit privé⁵⁰ dont le conseil d'administration rassemble des représentants de la famille, de la Ville de Lausanne, du Conseil d'Etat et de l'Association du Vieux-Lausanne. Cette fondation représente en effet pour la famille Bunion la garantie de l'inscription et de la préservation durable de l'héritage familial au sein du patrimoine culturel, architectural et paysager lausannois, objectif à ses yeux plus important, que la réalisation d'opérations foncières lucratives auxquels les propriétaires avaient initialement songé. La convention prévoit cependant que les transformations de la maison de maître nécessaires à sa nouvelle vocation, ne seraient pas entreprises tant que Paul Bunion résiderait encore à l'Hermitage. Les travaux commenceront ainsi en été 1979 quelques mois après la mort de ce dernier (Vallotton 2001:125).

Cependant, le projet de construction de la zone 1 va connaître un nouveau rebondissement (qui ne sera pas le dernier). Alors que les propriétaires sont autorisés, suite à l'adoption du PQ 574, à formuler leurs demandes d'autorisation de construire dans le cadre de la réalisation du quartier mixte projeté, des négociations très discrètes s'engagent entre la Ville de Lausanne, le Conseil d'Etat et les propriétaires au sujet de la vente de cette parcelle en copropriété entre la Ville et l'Etat de Vaud. Il est difficile de reconstituer cette phase de l'histoire de l'aménagement du domaine, du fait qu'elle résulte précisément de contacts interpersonnels - relativement confidentiels - qui se déroulent hors des réseaux administratifs et politiques habituels et publics⁵¹. En particulier, les raisons de l'abandon du projet de construire un quartier d'habitation mixte restent assez mystérieuses. Les justifications avancées plus tard par la Municipalité dans son addenda au PQ légalisé n°584 font référence au fait que: « De nouvelles perspectives » se seraient présentées en ce qui concerne l'aménagement de cette partie constructible de l'Hermitage, qui auraient « incité l'Etat de Vaud et la commune de Lausanne à l'acquérir conjointement par leur fonds d'investissement respectifs, à fin 1979 » (Municipalité de Lausanne 1982:737). Ces « nouvelles perspectives » consistent en une proposition faite par le Conseil d'Etat à la Ville d'acheter en copropriété la dernière parcelle constructible aux mains de l'hoirie Bunion afin d'y implanter le Tribunal cantonal sur le haut de la parcelle (Service des Bâtiments de la Ville de Lausanne 1986).

A notre avis, quatre éléments sont susceptibles d'avoir joué un rôle dans cette transaction foncière:

- La structure et la dispersion géographique des héritiers et la mort de Paul Bunion en avril 1979. Avec la mort du dernier habitant régulier de la maison, c'est le dernier lien réel entre le domaine et la famille Bunion qui se rompt. Les héritiers réunis dans l'hoirie ne sont pour la plupart pas des héritiers directs de Paul Bunion.
- Le fait que la famille Bunion n'est traditionnellement pas une famille d'entrepreneurs immobiliers. Les opérations immobilières du Pavement et de la Rouvraie ont été réalisées par des sociétés spécialisées dans les projets immobiliers de grande envergure. Par ailleurs, très dispersés géographiquement et résidant parfois à l'étranger, il est fort probable que les héritiers aient renoncé à se lancer dans une opération immobilière impliquant un engagement personnel non négligeable.
- La confirmation des anticipations de Marx Lévy au sujet du pléthore de PQ légalisés dans la commune de Lausanne. Il est probable que les héritiers aient hésité à s'engager dans une opération immobilière qui comportait, compte tenu de l'évolution de la conjoncture, certainement une part de risque non négligeable.
- La crainte de la Ville de Lausanne de voir l'autorité judiciaire quitter la commune de Lausanne (une offre jugée intéressante faite par la commune d'Echallens existe à cette époque).

⁵⁰ Le financement de départ est assuré par un capital de base de 200'000.- mis à disposition par la famille Bunion, ainsi que 2% du prix de vente des terrains et des donations individuelles de la part de membres de la famille.

⁵¹ Il s'agit probablement de contacts entre un ou deux Conseillers d'Etat, le syndic (Delamuraz), des responsables des achats fonciers du canton et de la Ville et des représentants de la famille Bunion.

Quoiqu'il en soit, la parcelle est rachetée en *copropriété* (canton et ville de Lausanne) en février 1980 pour la somme de 7 Mio de CHF (Conseil d'Etat du canton de Vaud 1981). Suite à cet achat, le Conseil communal vote, à une très forte majorité, le 8 juin 1982 un addenda (une modification) au PQ n°584 (toujours cette fameuse zone 1), dans lequel la zone d'habitation initialement prévue est remplacée par une zone destinée à des constructions d'intérêt public. Ce PQ prévoit la division de la parcelle en deux parties, la partie supérieure devenant propriété du canton et la partie inférieure propriété de la Ville.

Très vite, le canton développe son projet de construire le nouveau bâtiment du Tribunal cantonal dont la construction se déroule entre 1983 et 1985. La Ville de son côté a besoin de plus de temps pour développer son projet de localisation d'un établissement scolaire secondaire. Une fois ce projet connu, soit en 1988 (Municipalité de Lausanne, 1988:556-651), plusieurs groupements et associations manifestent leur opposition. Il est intéressant de constater qu'aux côtés des opposants « traditionnels », soit les associations de protection du patrimoine (Amis de la Cité, MDL), le WWF-Vaud, le GPE, ainsi que le Parti libéral, les *habitants* des quartiers du Signal, de la Rouvraie et de Bellevaux se sont progressivement constitués - probablement suite à l'expérience de la construction du Tribunal cantonal à l'architecture très contestée - en farouches opposants à toute forme de projet de construction sur la parcelle communale⁵², qu'il s'agisse d'un établissement secondaire (1988) ou d'un poste de commandement de la Protection Civile (1989).

Le MDL, de son côté, développe une revendication aussi insolite qu'intéressante en soumettant son approbation du projet de collège à la condition de l'attribution d'une *servitude de non-constructibilité* en sa faveur sur le reste du domaine (soit sur l'ensemble des parcelles inconstructibles), liant ainsi le sort du reste de la parcelle à la volonté du MDL. Sentant bien le danger résultant de l'attribution à un acteur spécifique de tels *droits de disposition et d'usages* sur la majeure partie du domaine et arguant du risque de lier le sort de l'aménagement du reste du domaine à une seule organisation, dont personne ne peut garantir qu'elle poursuivra dans le futur les mêmes buts qu'elle poursuit aujourd'hui, la Municipalité refuse la proposition. Elle propose en contrepartie le classement, par le canton, selon les règles de la LPNMS, d'une grande partie du site à l'exception des deux parcelles constructibles de la zone 1, arguant du fait que cette dernière ne correspond pas aux exigences de qualité requises pour un tel classement.

Suite à l'acceptation du projet de construction d'un établissement secondaire au Conseil communal, plusieurs associations, dont le MDL et le GPE, lancent un référendum qui aboutira au rejet (70%) du projet en votation populaire en 1996.

Aujourd'hui, les luttes en cours portent toujours sur la question du classement *partiel* (arrêté de classement du Conseil d'Etat du 22 octobre 1996) ou *total* (motions Santschi 1996 et Rey 1997) du périmètre de l'Hermitage dans l'Inventaire cantonal, cette dernière solution ayant pour objectif de rendre la dernière parcelle constructible, propriété de la Ville, de facto inconstructible.

4.2.2 Chronologie du sous-cas 2 : Lutry

Commune de taille moyenne de la banlieue résidentielle, située à l'est de l'agglomération lausannoise, le bourg de Lutry s'est développé sur la rive du lac, en contrebas d'un vignoble en terrasses constituant l'extrémité occidentale du vignoble de Lavaux. L'urbanisation de la commune a été fortement influencée par deux logiques parallèles au cours du temps. La première est celle du développement des zones situées à proximité des gares ou haltes CFF de la Conversion, de Bossières (ligne CFF de Berne) et du bourg de Lutry (ligne du Simplon). La seconde consiste dans la poussée de l'agglomération de Lausanne en direction de l'est, le long des deux axes routiers de Chailly-Belmont-La Croix s/Lutry au nord et de la route du lac en provenance de Pully et Paudex au sud.

Située au sein d'un paysage sensible aux abords immédiats de la ville de Lausanne, et à ce titre soumise à une pression sur le sol plus précoce que les communes rurales de la périphérie, tout se passe comme si l'histoire récente et conflictuelle de l'aménagement de Lutry, depuis les années

⁵² A plusieurs reprises des oppositions collectives comptant des centaines de signatures sont déposées devant le Conseil communal.

1950 jusqu'à aujourd'hui, concernait avant tout l'enjeu de la stabilisation de la « ligne de front » entre le mouvement de développement urbain allant d'ouest en est⁵³ et le mouvement de mise sous protection du vignoble allant dans le sens exactement inverse, soit d'est en ouest. Il ne fait aucun doute que le territoire de la commune, notamment dans sa région centrale entre la frontière ouest du vignoble du Châtelard d'un côté et la ravine de la Lutrive, voire le vignoble de Crêt de Plan de l'autre, constitue le centre de cette « ligne de front ».

Comme le montrent les statistiques démographiques et du logement, le territoire communal est soumis, durant les années 1960, à une forte pression suite à un développement considérable que connaît la commune (augmentation de 43% de la population, 23,5% des logements actuels construits durant cette période). Compte tenu des caractéristiques topographiques et paysagères du territoire communal (terrasses successives orientées au sud avec vue sur le lac), il n'est pas difficile d'imaginer l'impact de ce développement sur l'évolution des prix du sol, ainsi que l'ampleur des mouvements spéculatifs sur le marché foncier qui ont accompagné ce développement.

Tableau 5: Evolution de la population et rythme de construction de nouveaux logements entre 1950 et 1990 à Lutry

Population			Nouveaux logements construits (périodes de)		% par rapport au nombre total logements en 1990
1950	2916		1947-1960	274	8.1%
1960	3481	+19.38%	1961-1970	789	23.5%
1970	4994	+43.46%	1971-1980	687	20.4%
1980	5884	+17.82%	1980-1990	741	22%
1990	7239	+23.3%			

Source: Atlas structurel de la Suisse 2000

L'accroissement de la demande de logements à Lutry est fortement déterminé par la croissance de l'agglomération lausannoise, Lutry connaissant à quelques années de décalage (5 à 10 ans) le même processus que les communes (voisines) de la proche banlieue. Ainsi, en 1966, 30% de la population résidente vient de l'agglomération lausannoise et plus particulièrement de la commune de Lausanne (Conne 1967 :8). Les années 1960 correspondent donc à un profond bouleversement démographique et sociologique : plus de la moitié des habitants présents en 1966 n'habitaient pas la commune en 1960⁵⁴.

Confrontée très tôt à la nécessité de *canaliser* son urbanisation, au travers d'une planification minimum, la commune de Lutry se dote d'un premier plan d'extension en avril 1959, soit une quinzaine d'années après la ville de Lausanne (sous-cas 1) et une dizaine d'année avant Morrens (sous-cas 3). Ce plan découpe, encore très grossièrement, le territoire communal en 3 zones : (1) la zone du bourg de Lutry, (2) la zone périphérique constructible, censée accueillir avant tout des villas et (3) la zone rurale dans laquelle, de manière à protéger quelque peu le vignoble, la densité de constructions admises est plus faible. Reste donc que l'essentiel du territoire communal est à cette époque là encore constructible. En effet, l'idée de priver les propriétaires fonciers du vignoble (qui sont naturellement pour l'essentiel des vignerons) de l'espoir de pouvoir vendre une fois ou l'autre une partie de leurs terrains pour renflouer leur exploitation en cas de coup dur ou de mauvaise récolte est tout simplement *inconcevable* à cette époque (entretien Pittet).

⁵³ On peut se faire une petite idée de la croissance de cette pression au travers des statistiques des mises à l'enquête. Rien qu'entre 1968 et 1972, leur nombre passe, pour l'ensemble du district de Lavaux, de 198 à 318, les plus fortes augmentations concernant les maisons familiales et les habitations collectives (Dummer 1973 :116).

⁵⁴ Outre l'accroissement net de la population, il faut encore mentionner le phénomène de *turn over* assez rapide caractérisant certains groupes d'habitants, notamment les ouvriers (étrangers). En effet, durant la seconde partie des années 1960, la moitié des nouveaux habitants sont d'origine étrangère.

Cependant, la création de la zone rurale répond également aux premières préoccupations, encore très minoritaires, qui se font jour à propos de la préservation du *paysage de vignoble*, perçu déjà à l'époque comme caractéristique de l'identité de la commune. On trouve les premiers signes de ces préoccupations auprès de certains membres de l'administration communale, comme par exemple l'urbaniste responsable des services techniques, ainsi que chez certains vigneron·ne·s proches des revendications formulées dans le cadre de l'initiative Delafontaine, ces derniers défendant le principe de l'inconstructibilité du vignoble.

Il apparaît rapidement à certains membres du Conseil communal que le plan et le règlement de 1959 ne constituent pas, au vu des atteintes portées au paysage⁵⁵, ainsi que des projets en voie d'émergence dans la commune ou encore, des pressions spéculatives qui s'y développent à partir du début des années 1960, un instrument suffisamment élaboré et puissant pour maîtriser le développement (spatial) de la commune. Ainsi, en 1962, dans le cadre des débats à propos du PQ controversé de Taillepied⁵⁶, une première motion demandant une révision de ce plan est déposée auprès du Conseil communal.

Il est fort probable que la réception auprès de la population et des autorités communales de la région de Lavaux du célèbre photomontage de l'Expo 64, déjà évoqué dans la chronologie générale du cas, ait contribué à la prise de conscience de la nécessité de réviser et de durcir les dispositions en matière d'aménagement du territoire dans la commune. On trouve une manifestation de cette prise de conscience dans la fondation, en 1964, au sein de l'administration communale, d'un groupe d'études chargé d'élaborer un *plan directeur communal*.

Parallèlement, le Conseil d'Etat vaudois, exploitant les nouvelles dispositions de la LCAT de 1964, et notamment son article 25^{ter} invitant les communes à redimensionner leur ZAB en fonction du développement probable de la commune dans les 10 ans à venir, rappelle à l'ordre la Municipalité de Lutry en lui adressant une lettre le 17 mars 1965, dont la teneur est sans ambiguïté (Commune de Lutry 1968 : 2) :

« Le plans d'extension actuellement en vigueur sur votre territoire ne correspond ni aux nouvelles dispositions en vigueur, ni à la clarté d'interprétation qu'est en droit d'exiger chaque usager. Certes, il fut élaboré pour répondre à un besoin et il démontre un effort louable pour diriger au mieux l'évolution et le développement de votre commune. Mais il permet en fait la construction sur une partie de votre territoire où votre commune serait fort embarrassée d'avoir à assurer l'équipement.

L'effort devra donc essentiellement porter sur la révision du règlement applicable à la zone dite périphérique (agricole, viticole) de votre commune, même si certaines constructions s'y sont déjà implantées à la faveur d'une réglementation imprécise.

Rien n'empêchera par la suite votre commune d'élaborer dans ces zones des plans d'extension partiels ou des plans de quartier au fur et à mesure des besoins, mais cela après entente avec les propriétaires et sous votre contrôle. Vos possibilités de maîtriser désormais le développement de votre commune seront ainsi incomparablement supérieures à celles qu'elles étaient avant l'entrée en vigueur des dispositions que nous avons citées.

(...)

Une telle politique aura l'avantage de la clarté et de l'honnêteté face aux propriétaires ; elle évitera de graves ennuis aux administrations communales.

Vu ce qui précède, et en application des dispositions transitoires, le Conseil d'Etat a l'honneur de vous inviter à revoir votre plan des zones et son règlement élaborés avant l'entrée en vigueur de la loi du 26 février 1964 dans le sens des indications qui précèdent et en vue de le rendre conforme aux dispositions de cette loi »

Sensibilisée aux enjeux d'aménagement et mise sous pression par le Conseil d'Etat, la municipalité obtempère et engage le processus de révision de son plan d'extension. Il s'agit là du premier acte

⁵⁵ Ces atteintes sont essentiellement le fait de la construction de logements (sous la forme aussi bien de locatifs que de villas), ainsi que de l'éparpillement de ceux-ci, en premier lieu dans la partie essentiellement occidentale du vignoble.

⁵⁶ Il s'agit d'un PQ, dans un premier temps rejeté en votation populaire, puis finalement légalisé en 1963, comprenant une série de barres de blocs locatifs de 3 à 4 étages, posés dans une zone de vignoble le long de la route cantonale, et conçus pour accueillir 1'500 habitants.

d'un processus long, complexe et conflictuel, dont la somme des différentes dynamiques constituera la concrétisation locale du processus plus large du changement de régime touchant l'ensemble du territoire national.

On peut ainsi repérer, dans le cas de Lutry, quatre dynamiques spécifiques successives participant au processus de changement de régime dans ce sous-cas :

- I.** l'histoire, passablement conflictuelle, entre l'exécutif cantonal et son administration (Service de l'urbanisme) d'une part, et la commune de Lutry (Municipalité et Conseil communal) de l'autre, au sujet de la révision du plan d'extension communal à la fin des années 1960 - début des années 1970 ;
- II.** le processus d'exécution de l'AFU qui vient se greffer par-dessus à partir de 1973 ;
- III.** le lancement en 1973 de l'initiative « Sauvez Lavaux », acceptée en votation populaire en 1977 ;
- IV.** et finalement, la révision du plan d'extension en 1985 et 1986 (avec entrée en vigueur en 1987), qui vient parachever ce processus de changement.

Alors que la dynamique **I** est antérieure aux changements affectant les composants fédéraux du régime, et sera analysée dans la section 5.4.2, les dynamiques **II**, **III** et **IV** sont contemporaines ou postérieures à ces changements et seront présentées dans la section 6.4.2.

I. La première dynamique concernant le *plan d'extension* connaît elle-même plusieurs étapes.

Après à un premier travail d'étude et d'élaboration, mené conjointement par la Direction des Travaux et deux architectes entre 1966 et 1968, dans le cadre d'une commission communale d'urbanisme, un premier projet de plan d'extension et de règlement (Moser, Pini, Pittet, 1968) est soumis à l'enquête publique en mars 1968⁵⁷. Ce projet, s'il constitue indéniablement un pas conséquent en direction de la mise en œuvre des principes de l'aménagement du territoire, tels qu'ils sont définis dans la loi cantonale, reste cependant encore fortement imprégné par la problématique du *développement urbain* et de la fourniture de surfaces suffisantes de zones constructibles équipées en vue de répondre à la demande en sol et en logements résultant de la forte croissance démographique pronostiquée pour la commune⁵⁸. 80 oppositions sont formulées lors de la mise à l'enquête publique du plan. Même si elles portent sur des enjeux assez hétérogènes, on peut cependant repérer une concentration des mécontentements sur les points suivants :

- le classement en « zones sans affectation spéciale - vigne », ainsi qu'en zone viticole, d'une très grande partie du vignoble située à l'est de la Lutrive entre les hameaux de Savuit, Châtelard et Bossières, ainsi que l'intégralité du vignoble situé à l'est du Châtelard ;
- le classement en zone de village ou en zone verte (soumettant leur constructibilité à l'exigence d'un PQ) des terrains situés à proximité immédiate des localités ;

Après avoir introduit quelques modifications tenant compte des oppositions formulées, ce premier projet est présenté par la Municipalité au Conseil communal à la fin 1969. Il est adopté au terme de très longues délibérations qui ont mené à de multiples modifications de la part du Conseil communal. Les dispositions n'ayant subi aucune modification ont été réputées admises et présentées au Conseil d'Etat pour approbation, alors que les modifications et adjonctions apportées par le Conseil communal impliquent une nouvelle mise à l'enquête publique, après toutefois, que le Conseil d'Etat se soit également prononcé sur celles-ci.

Dans sa séance du 8 juillet 1970, ce dernier *n'approuve que partiellement* le plan et le règlement tels qu'ils ont été adoptés par le Conseil communal. Il exige des modifications sur une quinzaine

⁵⁷ Outre le plan d'urbanisme proprement dit, constitué par le plan d'extension et son règlement, l'étude comprend également une étude financière et une étude sociologique.

⁵⁸ Alors que la commune compte 4'500 habitants en 1968, les prévisions démographiques servent de base au projet tablent sur 7'800 habitants en 1980, 12'4000 en 1990 et près de 20'000 en l'an 2000. A titre de comparaison, l'on comptera finalement 5'800 habitants en 1980, 7'200 en 1990 et 8'300 en 2000.

d'articles. Les principaux points de divergence portent précisément sur les modifications introduites lors du débat au Conseil communal est ont pour enjeux la rigueur des limitation du droit de construire, le Conseil communal ayant dans certains cas tenté d'assouplir les contraintes en la matière. Les principaux points sur lesquels le Conseil d'Etat exige des modifications sont les suivants :

- restriction des zones d'implantation de bâtiments destinés à l'habitation temporaire (pavillons, maisons de vacances et de week-end) ;
- abaissement au niveau du premier projet de la municipalité mis à l'enquête en 1968 de la densité des constructions (indice d'utilisation du sol, nombre de bâtiments par parcelles, distances minimums entre les bâtiments) dans la plupart des zones constructibles ;
- suppression de la possibilité pour un exploitant de construire en zone sans affectation spéciale (vigne et campagne) des bâtiments d'habitation pour ses enfants ;
- réduction de la ZAB à Bossières ;
- extension vers l'ouest de la zone viticole (protégée).

Se trouvant en quelque sorte entre le marteau et l'enclume, la Municipalité doit tenter de concilier les modifications introduites par la décision du Conseil communal de 1969 et les demandes formulées par le Conseil d'Etat en juillet 1970. Ce travail de construction du compromis est d'autant plus difficile à réaliser que ces exigences résultent de logiques opposées, le Conseil d'Etat tenant à un accroissement des restrictions en matière d'usages du sol, alors que le conseil communal fait souvent pression pour minimiser ces mêmes restrictions. Un projet de modification est élaboré par la Municipalité qui est soumis à consultation auprès du Département des Travaux Publics en décembre 1970. Après préavis favorable de ce dernier, il est mis à l'enquête publique en avril et mai 1971⁵⁹. Le compromis fondant ce projet révisé (dont les principales modifications sont résumées dans le tableau 7, section 5.4.2.1) se caractérise d'une part, par la reprise d'un grand nombre des modifications introduites par le Conseil communal en 1969 en matière de *police des constructions* (notamment les allègements en matière d'habitabilité des combles dans les maisons du bourg, etc.) mais d'autre part, par une reprise de l'intégralité des exigences formulées par le Conseil d'Etat en ce qui concerne le *plan des zones* : réduction de la taille des zones constructibles dans le vignoble, réduction de la densité des constructions dans de nombreuses zones constructibles, accroissement de la protection du vignoble.

156 oppositions ont été formulées durant la mise à l'enquête publique, dont une centaine sous forme de circulaire ronéotypée. La composition et les revendications des opposants sont quelques peu surprenantes. Loin de se limiter aux habituelles revendications des propriétaires fonciers défendant leurs intérêts, la majorité des opposants participent au contraire d'un mouvement de mobilisation en voie d'organisation (oppositions par lettres circulaires) pour la défense du vignoble et qui prendra plus tard le nom de « Sauvez Lavaux » et lancera une initiative populaire exigeant une protection accrue du vignoble (cf. dynamique III, ci-dessous). Les revendications de cette majorité d'opposants portent sur une réduction supplémentaire de la taille des zones constructibles (Bras de Fer, zones longeant l'autoroute, etc.), ainsi que de la densité de certaines zones (Hauts de Lutry, Collonges, région de Bertholod, etc.). La Municipalité, après avoir répondu directement aux opposants, refuse de modifier le projet. Elle le présente tel quel devant le Conseil communal qui l'adopte à fin 1971 ou début 1972⁶⁰ ; et ceci malgré un rapport de minorité qui demande le déclassement de la ZAB du Bras de Fer en zone sans affectation spéciale.

Le nouveau Plan d'extension de la commune (annexe 7) entre en vigueur en avril 1972. Il s'agit là d'une première étape essentielle dans l'histoire récente de l'aménagement de la commune, dans la mesure où ce plan fixe une première série de principes et de limites entre zones d'usages du sol qui ne bougeront plus par la suite et qui structureront les prochaines étapes de cet aménagement.

⁵⁹ La mise à l'enquête ne porte que sur les modifications introduites par la Municipalité par rapport au projet de 1968.

⁶⁰ La date précise ne nous est pas connue.

Plus particulièrement, l'importance de ce plan résulte de la jurisprudence en matière d'indemnisation qu'il a contribué à développer par l'intermédiaire du Tribunal fédéral. En effet, suite au classement en zone viticole de l'ensemble de la partie orientale du vignoble, ce sont 17 demandes d'indemnisations pour expropriation matérielle, pour un montant supérieur à 20 Mios de francs, qui sont formulées. Alors que la commune, qui n'a absolument pas les moyens de payer, perd en première instance, elle gagne devant le Tribunal cantonal, puis devant le Tribunal fédéral, son cas contribuant ainsi au développement et au renforcement de la position des autorités publiques (et notamment des communes) en charge de l'application de la législation sur l'aménagement du territoire devant les prétentions des propriétaires fonciers.

II. Mais la mise en place du nouveau plan d'extension communal ne signifie en rien la fin du processus d'aménagement local : tout au plus s'agit-il d'une première étape. En effet, à peine une année après son entrée en vigueur, soit au printemps 1973, c'est au tour du plan des ZPTP (AFU) d'être mis à l'enquête publique (annexe 8). Même si ce dernier reprend l'essentiel des principes d'aménagement arrêtés dans le plan communal, cela ne l'empêchera pas de se trouver à l'origine d'un nouveau et long processus conflictuel qui trouvera son épilogue en mai 1977 avec l'adoption, très tardive, du plan AFU de la Commune par le Conseil d'Etat.

Les points les plus contestés sont (cf. pour une présentation plus détaillée des zones conflictuelles, le tableau 11 et son commentaire, section 6.4.2.1)⁶¹ :

1. La mise sous protection provisoire (comme dans toutes les autres communes du canton) de l'ensemble des terrains classés en zone sans affectation spéciale (vigne et campagne), c'est-à-dire situés hors des zones d'extension légalisées ; et ceci aussi bien dans le vignoble de Savuit-Bossières, que sur les terrains agricoles surplombant le vignoble, à l'est et à l'ouest de la Croix s/Lutry. Ces deux zones concentrent en effet un grand nombre d'oppositions qui sont le fait aussi bien, de propriétaires fonciers individuels, que de sociétés immobilières, qui ont acquis des terrains, souvent très étendus (plus de 4'500m²), classés en zone sans affectation spéciale, avec la claire intention de réaliser d'importantes opérations immobilières.
2. La mise sous protection provisoire de certaines ZAB situées aux extrémités de la zone de village (notamment à Lutry, où un conflit remontera jusqu'au Tribunal fédéral).
3. La mise sous protection provisoire des terrains en ZAB situés entre la route de Belmont et le futur échangeur autoroutier.
4. La mise sous protection provisoire de la zone artisanale et industrielle du « miroir ».
5. Et finalement, le maintien en zone constructible de moyenne densité de la zone de Crochet-Châtelet (ou des « Moulins »), située entre Savuit et le Bourg de Lutry.

Alors que les points 2 à 4 sont à l'origine de l'opposition de la commune (appuyée par certains propriétaires fonciers), celle-ci obtenant partiellement gain de cause sur le point 3, le point 5 est, lui, soulevé par deux associations de défense du patrimoine local que sont le « groupe indépendant de Lutry » et l'association « Sauver Lavaux ». Les deux associations demandent la mise sous protection de cette zone en raison de sa valeur paysagère (vignoble encore peu construit séparant le hameau de Savuit du bourg de Lutry) et des menaces qui pèsent sur elle (existence de divers projets immobiliers). Très vite, le conflit va se cristalliser autour de ce dernier point.

Admettant partiellement les arguments des opposants, la Commission (IV) chargée du traitement des oppositions formulées à l'encontre des plans des ZPTP propose, le 27 février 1974, le classement de la région en question dans une nouvelle zone Z6, à créer, soumise aux mesures suivantes : « les nouvelles constructions sont subordonnées à l'étude d'un plan de vue et de protection des sites ».

La commune de Lutry, opposée à cette mesure, en conteste la légalité⁶². Elle signale en effet que la création d'une nouvelle zone, à ce stade de la procédure, implique, en toute logique juridique, une approbation par la Département fédéral de Justice et Police, ainsi qu'une mise à l'enquête publique.

⁶¹ On comptera au total une trentaine d'oppositions.

⁶² Lettre de la Commune de Lutry au Conseil d'Etat du 24 avril 1974.

Finalement, la commune insiste sur l'impossibilité de procéder à de telles formalités, le délai imparti pour le faire (fin février 1973, selon son interprétation de l'art. 10 AFU) étant largement dépassé. En conséquence, la commune déclare considérer la décision de la Commission comme « nulle et non avenue ».

Face à cette situation inédite et juridiquement peu claire, la Délégation (II) du Conseil d'Etat, chargée du traitement des recours pour la région de Lavaux se voit contrainte de solliciter l'avis du Service juridique de l'administration cantonale. Ce dernier considère que, contrairement à ce que prétend la commune de Lutry, la création d'une nouvelle zone à ce stade de la procédure est tout à fait envisageable, à condition cependant de procéder à une nouvelle mise à l'enquête, cette dernière ouvrant de nouvelles possibilités de formulation d'oppositions et de recours⁶³.

Bien que la négociation qui semble s'engager entre la commune et les autorités cantonales ne semble pas avoir laissé de traces substantielles dans les archives consultées, tout indique que les deux parties ont rapidement cherché un compromis permettant de régler ce contentieux. La solution trouvée a consisté en une modification du plan d'extension communal (diminution du coefficient d'utilisation du sol de 0,45 (moyenne densité) à 0,3 (faible densité) et de la hauteur des bâtiments de 11m. à 8m.), *en contrepartie* du renoncement de la création de la nouvelle zone Z6⁶⁴. Les termes de *l'échange* comprennent également la légalisation d'un plan d'extension au lieu-dit « En Curtinaux », transformant une partie de la zone mixte en une zone permettant la protection de la Tour Bertholod. Cet accord est définitivement avalisé lors de l'adoption par le Conseil d'Etat du plan AFU, le 6 mai 1977, plan sur lequel la zone Z6 a disparu au motif que les mesures AFU avaient atteint leur objectif au travers de la modification du plan d'extension communal⁶⁵. Dans le même mouvement, les oppositions des deux associations sont levées.

III. L'aménagement du territoire de la commune de Lutry a également été marqué par les événements qui se déroulent dans la commune voisine de *Villette* au début des années 1970, événements qui déboucheront sur la constitution, en 1972, de l'Association « Sauver Lavaux » (ci-après ASL) et le lancement d'une initiative constitutionnelle exigeant la mise sous protection de l'ensemble du périmètre de Lavaux, de la rive gauche (est) de la Lutrive aux hauts de Vevey. L'histoire de ce conflit autour de la mise sous protection de ce site constitue un exemple typique d'un processus de montée en généralité d'un problème (d'aménagement) local qui trouvera finalement une forme de solution au niveau régional.

A l'origine de la création de l'ASL et de la mobilisation politique autour de la protection du vignoble de Lavaux, se trouve le projet, à certains égards pionnier, de révision du plan d'extension de la Commune de Villette, projet accompagnant le développement d'un projet immobilier, par ailleurs soutenu par la Commune qui y voit une opportunité intéressante pour son développement.

Ce plan, fondé sur l'idée de canaliser la pression immobilière sur les terrains de vignes, à l'aide des principes de péréquation développés par le mouvement d'Olivier Delafontaine (compensations de la différenciation de la valeur entre terrains agricoles et à bâtir), prévoit un montage tout à fait ingénieux. En liant la révision du plan d'extension, et en subordonnant du même coup la réalisation du projet immobilier, à un important remaniement parcellaire fonctionnant comme un mécanisme de

⁶³ Lettre du Service de Justice et Législation du Canton de Vaud au Service de l'Urbanisme du 6 décembre 1974.

⁶⁴ Cette modification du plan est adoptée par le Conseil communal le 31 mai 1976 et est approuvée par le Conseil d'Etat le 12 novembre de la même année.

⁶⁵ Proposition du Président de la Délégation II au Conseil d'Etat du 15 mars 1977.

péréquation en nature entre les propriétaires fonciers⁶⁶, le projet permettait de concentrer les constructions sur 7% (ainsi sacrifiés) de la surface viticole de la Commune, en même temps qu'il permettait de classer les 93% restant en zone viticole inconstructible. Ce projet avait par ailleurs l'avantage, du fait de la péréquation réalisée dans le cadre du remaniement parcellaire, de minimiser les risques pour la Commune de devoir payer des indemnisations pour cause d'expropriation matérielle. Ce projet, avant-gardiste, est soutenu par l'Office cantonal de l'Urbanisme qui a participé à son élaboration.

Mais le caractère ingénieux de ce plan ne suffit pas à convaincre tout le monde. Un mouvement d'opposition au projet, composé aussi bien d'un certain nombre de vigneron-proprétaires que d'habitants non-proprétaires (le plus souvent d'origine citadine), s'organise. Les arguments invoqués sont essentiellement les suivants :

- Le plan d'extension et le système de péréquation et de remaniement impliquent le sacrifice d'une partie des meilleures vignes (qualitativement) de la Commune, de même que les plus aisées à exploiter (les parcelles les moins en pente et les mieux équipées).
- Le remaniement risque de créer des parcelles dont la taille, et donc le prix, rendront difficile leur acquisition par les vignerons-artisans, facilitant ainsi l'accaparement du vignoble par les grands négociants.
- Le paysage de Lavaux est suffisamment exceptionnel pour qu'il soit l'objet d'une protection intégrale n'autorisant plus aucune réduction de la surface du vignoble : c'est le principe souvent réaffirmé selon lequel « plus aucun cep ne doit être arraché ».
- La pertinence du projet immobilier, ainsi que du doublement de la population de la Commune au travers d'un apport de nouveaux habitants d'origine citadine, est contestée, dans la mesure où ces transformations risquent de créer des déséquilibres sociologiques allant à l'encontre de l'objectif qui est le maintien (ou la restauration) d'une commune viticole dynamique, cette importante croissance démographique risquant par ailleurs d'impliquer à terme une augmentation de la charge fiscale.
- La taille et l'esthétique des bâtiments sont fortement contestées.
- Plus intéressant, est l'argument selon lequel un aménagement rationnel du territoire ne peut s'envisager qu'au niveau, non pas communal, mais *régional*. S'ils ne contestent pas l'intérêt du mécanisme de péréquation élaboré dans le cadre du projet, les opposants considèrent qu'une telle solution n'a de sens que si elle est déployée au niveau du périmètre du vignoble de Lavaux dans son ensemble.

Initié en 1969, le processus de révision connaît durant la période 1972-73 un net accroissement de sa conflictualité à l'occasion de la procédure d'adoption du plan devant le Conseil Communal. Cette conflictualisation mènera à la création de l'ASL en 1972, ainsi qu'au lancement de l'initiative constitutionnelle « Sauver Lavaux » en 1973.

Sans entrer dans les détails, on peut, en suivant l'analyse de Pierre-Alain Dummer (1973 :46-91) brièvement mentionner les événements suivants :

1. Le mois de janvier 1972 voit s'affronter partisans et opposants au sujet de l'adoption du plan d'extension au Conseil communal. Les opposants utilisent les médias pour contester le projet et

⁶⁶ Cette péréquation consiste à « redistribuer les terres viticoles et la surface réservée à la construction après remaniement en fonction de la valeur des différentes propriétés estimées selon le règlement de 1958. En termes de valeur, on retrouve dans le nouvel état ce que l'on avait dans l'ancien état, la différence éventuelle étant couverte par un subside de l'Etat de Vaud (...) En pratique, la réalisation du plan doit s'effectuer au sein d'un syndicat d'amélioration foncière, dont le fonctionnement est réglé par la LAF de 1961. Ce syndicat procède à une estimation de la valeur des différentes propriétés, selon le règlement de 1958 qui considère comme constructibles les terrains équipés (le tiers environ de la surface en nature de vigne, soit 145'500 m²). Au terme des opérations de remaniement et d'améliorations foncières, les terrains sont redistribués en fonction de cette estimation, et dans la mesure du possible, en tenant compte des vœux émis par les différents propriétaires. Chacun reçoit donc une surface viticole légèrement inférieure à celle qu'il possédait autrefois, plus une surface dans la zone constructible, sur laquelle sont concentrés tous les droits à bâtir et proportionnelle à la valeur de ces droits selon l'ancien règlement. » (Dummer 1973 :34-35)

développer leurs arguments. Le plan est finalement adopté après un vote serré (19 oui contre 18 non) et un épisode rocambolesque qui fournit un prétexte aux opposants pour contester la validité du vote⁶⁷. Parallèlement, ceux-ci lancent un référendum communal.

2. Suite à ce premier épisode, les opposants fondent l'ASL et convainquent Franz Weber de s'engager à leur côté. Celui-ci déploie immédiatement les moyens qu'il a déjà testés dans ses précédents combats, à savoir la montée en généralité du problème, la sensibilisation de l'opinion publique alémanique et étrangère à l'aide des médias (journaux et télévisions) ou encore le lancement d'une pétition et d'une souscription nationales, voire internationales.
3. Suite à l'annulation de la décision du Conseil communal par le Conseil d'Etat pour vice de forme, les positions se polarisent encore plus dans l'optique de la nouvelle procédure à venir. Dans ce contexte troublé, la Municipalité de Villette obtient le soutien des autres autorités politico-administratives de la région (autres communes et Préfet), ainsi que des autorités cantonales (notamment le Service de l'Urbanisme de J.-P. Vouga) et des autorités fédérales⁶⁸. Les opposants peuvent de leur côté compter sur le soutien d'une bonne partie des médias et de l'opinion publique, de même que sur le soutien de certaines personnalités comme par exemple Denis de Rougemont.
4. Lors de cette seconde procédure, aussi bien le Conseil communal, que l'assemblée de commune convoquée pour l'occasion, acceptent, dans le courant du mois de novembre 1972, le plan d'extension. L'ASL voyant la partie compromise sur l'enjeu spécifique de Villette, et prenant à cette occasion la mesure de l'erreur stratégique qu'a pu représenté le recours à des méthodes en complet décalage avec les pratiques politiques locales, change de stratégie et se rapproche des positions du Service cantonal de l'urbanisme et son nouveau chef, Claude Wasserfallen.
5. Lors du lancement de l'initiative constitutionnelle « Sauver Lavaux », en avril 1973⁶⁹, l'ASL recourt à des arguments concernant la nécessité d'une péréquation foncière (à travers une redistribution de la plus-value), finalement très proches de ceux développés par les promoteurs de l'initiative Delafontaine, arguments auxquels le Service de l'Urbanisme n'est pas insensible. Ce dernier admet par ailleurs également la nécessité de promouvoir une protection intégrale de certaines parties du vignoble qui ne sont pas encore suffisamment protégées, comme par exemple certaines zones de Lutry, Cully ou de Grandvaux.

L'initiative est acceptée en votation populaire les 11 et 12 juin 1977 et ceci malgré un préavis négatif du Grand Conseil qui a simultanément proposé un contre-projet, qui fut lui refusé⁷⁰.

En décembre de la même année, le Grand conseil adopte une première loi⁷¹ qui fixe le périmètre de la protection et charge le Conseil d'Etat de lui soumettre un plan directeur de protection du périmètre de Lavaux. Ce « plan de protection » - qui représente un instrument de planification situé à mi-chemin entre le plan directeur et le plan d'extension - et son règlement sont arrêtés en février 1979, dans un texte qui remplace celui de 1977⁷².

IV. Suite à l'entrée en vigueur de la LAT, le plan d'extension communal est à nouveau révisé entre 1985 et 1987. Le nouveau plan d'affectation (annexe 9) entérine les dispositions de la loi sur le plan de protection de Lavaux de février 1979, notamment en ce qui concerne le classement en zone viticole inconstructible des derniers terrains de vignes sauvés de la construction à ce moment là, en même temps qu'il affine, différencie et spécifie encore plus la régulation des affectations du sol au travers de la complexification des catégories de traitement de ce dernier.

⁶⁷ Après un premier vote débouchant sur un résultat parfaitement équilibré (18 contre 18), le Président du Conseil (favorable au projet) se rend compte qu'il a oublié de voter...

⁶⁸ Le Conseil fédéral soutient les autorités cantonales.

⁶⁹ L'initiative sera finalement déposée auprès de la Chancellerie en novembre 1973.

⁷⁰ L'initiative a été acceptée par 64824 voix contre 49 217. Le district de Lavaux ne l'a rejetée que par 2801 contre 2266.

⁷¹ Loi du 13 décembre 1977 sur la protection de la région de Lavaux, in *Bulletin du Grand Conseil du Canton de Vaud*, pp.527-531.

⁷² Loi du 19 février 1979 sur le plan de protection de Lavaux, in *Bulletin du Grand Conseil du Canton de Vaud*, pp.13-21.

4.2.3 Chronologie du sous-cas 3 : Morrens

Morrens est situé à 15 km au nord de Lausanne dans la *zone périphérique* de la couronne, à l'écart de la route cantonale Lausanne, Le Mont, Cugy⁷³. C'est un village de taille moyenne (420 habitants en 1970, 623 en 1980) en comparaison avec les communes voisines. Village historiquement agricole, il conserve cette vocation dominante jusqu'à l'arrivée des premiers « rurbains » dans les années 1960, qui quittent Lausanne et viennent construire leurs villas en périphérie du vieux village.

Le vieux village est situé sur une légère crête d'une longueur de 3 à 4 kilomètres reliant deux petites rivières (la Mèbre et le Talent). Cette crête se termine par une sorte de belvédère: le « Signal de Morrens ». Les deux versants est et ouest de cette crête sont particulièrement exposés à la vue, exposition encore plus importante dans le cas du Signal. Le vieux village forme pour sa part un ensemble compact de relativement petite taille autour d'un carrefour routier.

Ces caractéristiques topographiques, de par les contraintes paysagères qui en découlent, ont fortement influencé le développement de l'aménagement communal, notamment suite aux interventions protectrices de l'AFU durant les années 1970 qui consistent précisément à les mettre sous protection. En effet, même si cette crête est peu prononcée, elle joue un rôle important dans l'organisation spatiale du village en raison des vues très importantes qu'elle offre, aussi bien sur le Jura à l'ouest que sur les Alpes et le lac au sud et le Jorat à l'est. De manière complémentaire à la protection des « chambres de vues » depuis le village, l'un des enjeux majeurs de l'aménagement local a consisté, dès les années 1970, dans la protection des vues sur le village, soit la préservation de la silhouette du vieux village dont il s'agissait d'empêcher la disparition au sein d'un agglutinement de villas ou d'autres types de logements ou bâtiments individuels et collectifs. Un tel risque existe en effet, du fait du développement que connaît le village à partir des années 1960, notamment au travers de constructions en périphérie du vieux village. Ce développement est d'autant plus problématique qu'il se fait à l'époque sans vision cohérente en matière d'aménagement, puisque le premier plan de zones communal date de 1969. Ce constat de l'importance des variables topographiques se trouve encore accentué pour les bâtiments situés à proximité ou sur les crêtes - des projets de constructions existant à cette époque, notamment dans la zone du Signal et sur sa pente sud (ensoleillement et vue sur le lac et les Alpes). On le voit, le problème central de l'aménagement communal consiste donc, durant les années 1960 à 1980, avant tout dans le fait que les terrains à vocation agricole⁷⁴ ont tendance à être progressivement grignotés par l'implantation d'habitations dispersées. Les autres types d'activités (secteurs secondaires et tertiaires) sont insignifiants.

En conséquence, la commune de Morrens connaît, à partir de la seconde partie des années 1960, un accroissement de la pression foncière du fait de sa relative proximité au centre-ville (moins de 15 km) et du prix encore relativement abordable de son sol qui tourne à l'époque autour de CHF 10.- à 12.- le m² (pour des terrains non équipés, les terrains équipés dépassant probablement les 20.-)⁷⁵.

La municipalité du début des années 1960 est encore dominée par les agriculteurs qui sont propriétaires d'une bonne partie des terres agricoles dont ils espèrent toujours pouvoir faire augmenter la valeur en les faisant classer dans la zone constructible, et ceci pas uniquement pour des raisons spéculatives, ni pour y construire une maison dans le court terme, mais parfois également comme simple placement foncier à long terme (pour leurs vieux jours ou leurs enfants), ainsi que pour pouvoir

⁷³ Il ne fait pas de doute, la comparaison avec le village voisin de Cugy le montre, que l'absence de transports publics a contribué à freiner le développement de la commune.

⁷⁴ Du point de vue de l'agriculture, la qualité des sols est équivalente sur l'ensemble du territoire communal et est considérée comme « moyenne à bonne ».

⁷⁵ L'un de nos interlocuteurs originaire de Lausanne, mais établi dans la commune depuis le début des années 1960 où il y a implanté sa PME, nous a expliqué comment à l'aide d'une carte et d'un compas traçant un cercle de 15 km à partir du centre-ville, il avait effectué le choix de Morrens après avoir consulté les prix du sol dans les différentes communes figurant dans le périmètre.

éventuellement accroître leur capacité d'hypothèque qui, bien que limitée par la loi de janvier 1940 sur le désendettement des exploitations agricoles⁷⁶, est proportionnelle à la valeur du terrain. L'évolution de la population et des constructions des années 1950 à 1990 permet de se faire une idée de l'évolution de la pression sur le sol que connaît la commune:

Tableau 6: Evolution de la population et rythme de construction de nouveaux logements entre 1950 et 1990 à Morrens

Population			Nouveaux logements construits (périodes de)		% par rapport au nombre total logements en 1990
1950	246		1947-1960	18	5,6%
1960	234	-5%	1961-1970	66	20%
1970	420	+79,5%	1971-1980	73	22,6%
1980	623	+48%	1980-1990	142	24,1%
1990	834	+33,9%			

Source: Atlas structurel de la Suisse 2000

Alors que la population reste très stable (voire baisse légèrement) jusqu'en 1962. Elle double en 10 ans (et s'accroît encore une fois environ de moitié tous les 10 ans). Ce doublement provient de l'installation, le plus souvent *durable* , dans des villas individuelles, d'une population de familles de la classe moyenne (supérieure) actifs dans le tertiaire ou le commerce. Il y a très donc très peu de *turn over* au sein de la population. L'urbaniste de l'époque (Commune de Morrens 1972:19) considère qu'il s'agit là d'un phénomène caractéristique des banlieues *au début de leur développement* , ce qui correspond à la définition de la « périphérie » dans les catégories du plan directeur de la région lausannoise (CIURL 1973).

Au début des années 1970, la moitié de la population active travaille dans le secteur tertiaire et encore 21% dans le secteur primaire (agriculture), ce qui est encore élevé compte tenu du fait que la première vague des transformations morphologiques des exploitations liées à la rationalisation du secteur agricole a déjà atteint la commune à cette époque. De plus, alors que 50% de la population active travaille à cette époque dans la commune, 35% travaille à Lausanne et 15% ailleurs. La proportion de pendulaires ne cessera d'augmenter tout au long des décennies 1970 et 1980.

Le boom de la construction commence bien durant les années 1960. Il se poursuit sur le même rythme, voire même un peu plus soutenu, durant les décennies 1970 et 1980⁷⁷ et ce, malgré la mise en place de mesures beaucoup plus strictes en matière d'aménagement et une réduction substantielle de la zone à bâtir. Ces chiffres tendent à montrer que la mise en œuvre de la politique d'aménagement du territoire n'implique pas obligatoirement une baisse du rythme de la construction, mais par contre une concentration de celle-ci dans des espaces plus limités et clairement circonscrits, les terrains « perdus » suite à la réduction de la zone constructible étant d'une certaine manière « regagnés » au travers de la rationalisation de l'occupation de l'espace.

Ce développement transforme progressivement Morrens d'une commune rurale vieillissante et déclinante⁷⁸ en une *commune rajeunie à dominante résidentielle* . Cela se manifeste par la forte proportion de maisons individuelles dans la commune (48,6% des constructions sur le territoire com-

⁷⁶ Arrêté du Conseil Fédéral instituant des mesures contre la spéculation sur les terres et contre le surendettement, ainsi que pour la protection des fermiers du 19 janvier 1940, RO 1940 78

⁷⁷ En effet, le rythme de construction des maisons individuelles ne faiblit pas durant les années 1980, puisque leur nombre augmente encore de 40 unités durant cette période, ce qui correspond à une croissance de l'ordre de 34%!

⁷⁸ Certains interlocuteurs parleront même de société locale « sclérosée » suite au départ des jeunes en ville, à la cessation d'activités de nombreuses entreprises agricoles et à la mise en affermage de nombreuses terres agricoles (souvent d'ailleurs de qualité plutôt moyennes) auprès des quelques grosses exploitations restantes.

munaux sont des maisons individuelles), ainsi que par la construction d'un collège et d'une grande salle au milieu des années 1970.

L'arrivée, tout au long des années 1960 et 1970, de nouveaux habitants d'origine urbaine a, au total, constitué paradoxalement une chance en matière d'aménagement de la commune. En effet, dans la mesure où, n'étant pas agriculteurs, ils n'avaient aucun intérêt personnel à la mise en ZAB des terres agricoles, ils se révélèrent, une fois qu'ils accédèrent à la Municipalité, beaucoup plus facilement sensibles à la problématique de l'aménagement du territoire.

C'est en effet suite à une série de conflits entre « originaires » à propos de questions *foncières* (jalousies à propos de ventes de terrains), ainsi que quelques affaires de nature spéculatives ayant pour objet les terrains de la région du « Maupra » (vente de terrains en mains communales à un horticulteur, devenu millionnaire suite à la vente de ses terrains dans une commune de la banlieue, ainsi qu'à la société immobilière alémanique « WIR »), que le reste de la population, à travers un « vote protestataire » à l'occasion des élections municipales de 1965, propulse à la Municipalité trois « citoyens » fraîchement établis dans la commune (depuis 4 ou 5 ans), les deux autres sièges étant restés à des « originaires » dont un seul, le syndic, est agriculteur⁷⁹.

Ce n'est pas le moindre des mérites de cette nouvelle municipalité que d'arriver à stopper le premier projet de plan de zones dessiné « sur mesure » par la municipalité précédente (dominée par les agriculteurs) pour faire prendre de la valeur aux terrains agricoles qui sont, à ce stade du projet, presque tous zonés. Après de nombreux efforts, la nouvelle municipalité arrive à imposer une nouvelle version du plan de zones qui est finalement acceptée en mai 1969 (annexe 10). Celui-ci se caractérise par une forte réduction de la ZAB par rapport au premier projet. Ce premier plan coûtera cher à certains municipaux qui seront éjectés aux élections suivantes de 1969.

Mais la municipalité et le syndic nouvellement investis en 1969 vont poursuivre le travail entrepris par leurs prédécesseurs en développant, aidé en cela entre-temps par l'entrée en vigueur du plan des ZPTP de l'AFU (annexe 11), un second plan de zone - sensiblement plus restrictif encore - qui sera adopté en 1977 par le Conseil général (législatif)⁸⁰. La nouvelle équipe municipale reprend ainsi à son compte le concept d'aménagement développé par l'urbaniste (bureau privé) mandaté par la municipalité précédente, concept défini dans un document rendu public en mai 1972⁸¹. Ce rapport constitue une première étape du processus, qui s'engage rapidement, de la révision du premier plan de zones.

Il est certain que les mesures AFU (annexe 11), qui impliquaient la mise sous protection provisoire de la plus grande partie du territoire communal non encore zoné (territoire correspondant à la zone sans affectation spéciale, à ce moment là encore sous le régime de constructibilité de la « pose vaudoise »), ainsi que de nombreuses parcelles constructibles situées en ZAB selon le plan de 1969, ont constitué une aide importante pour les tenants d'un aménagement du territoire plus stricte et cohérent au sein de la commune et de la municipalité. Cependant, l'exécution de l'AFU ne se fait pas sans conflits. Une dizaine d'oppositions sont formulées lors de la mise à l'enquête du plan des ZPTP. Ces oppositions se concentrent essentiellement sur les 4 zones les plus touchées par les mesures AFU :

⁷⁹ Les traces laissées par les relations sociales conflictuelles au sein du village au cours de cette décennie ne sont pas négligeables. On utilisera d'ailleurs la grande fête organisée en 1970 à l'occasion des 300 ans de la naissance du Major Davel, comme instrument de réconciliations générale au sein du village suite à une décennie 1960 plutôt conflictuelle en raison des enjeux fonciers autour des terres agricoles. Par ailleurs, les fonds restants de cette fête seront utilisés pour la création de la « Fondation de l'Orme » (du nom d'un endroit emblématique du village) en vue de la préservation de l'héritage culturel et patrimonial du village.

⁸⁰ Les préoccupations d'aménagement de la Municipalité se manifestent également au travers de l'opposition systématique qu'elle fit aux différents projets immobiliers du spéculateur mentionné plus haut, notamment dans la région de la Place de l'Orme, ainsi qu'aux tentatives spéculatives d'une société immobilière dans la région de la Vignettaz.

⁸¹ Commune de Morrens, 1972, *Rapport sur l'étude d'aménagement communal*, Lausanne, Bureau d'architecte Jean-Daniel Urech.

- Le Signal de Morrens et les terrains situés sur sa pente sud jusqu'au lieu-dit la Vignettaz en contrebas de la colline du Signal.
- Le plateau de crête de la Place de l'Orme.
- La zone du Petit Montelier.
- La région des Neuf-Fontaines et de Maupra.

Dans tous ces cas, la stratégie des autorités communales a consisté à éviter le développement de conflits risquant de mener la commune devant un tribunal, avec le risque de devoir par la suite payer des indemnisations pour expropriation matérielle. Ce qu'elle a réussi à faire grâce à un intense travail de négociations, ainsi que par une stratégie d'échanges de terrains et de transferts de droits à bâtir.

La procédure de révision de l'aménagement local débouche sur un second plan de zones (annexe 12) adopté en février 1977 qui réduit encore de manière significative les zones constructibles, de même qu'il classe en zone intermédiaire (appelée dans ce cas « zone communale sans affectation spéciale ») une bonne partie des terrains non encore construits situés à proximité du vieux village, terrains en mains communales. Suite à l'adoption de ce plan, un certain nombre de PQ et de PPA concernant précisément ces zones seront légalisés durant les années 1980 et réalisés durant les années 1980 et 1990.

5 DESCRIPTION DE LA SITUATION *AVANT* LE CHANGEMENT DE RÉGIME (1969)

5.1 L'ÉTAT DU RÉGIME (ENSEMBLE DU PÉRIMÈTRE)

5.1.1 L'état du système régulateur (SR) et du policy design (PD)

5.1.1.1 Composants fédéraux

5.1.1.1.1 *La législation sur l'aide au logement*

Les deux lois de 1963 instituant la propriété par étage⁸² et de 1965 sur l'encouragement à la construction de logements⁸³, ainsi que l'introduction d'une nouvelle forme de propriété dans le CC (propriété par étages ou PPE)⁸⁴, ont certainement eu quelques effets sur l'aménagement de la zone à bâtir et le développement de PQ dans le périmètre. Au travers de l'objectif consistant d'une part, à soutenir la construction de logements sociaux et d'autre part, à favoriser l'accession des classes moyennes à la propriété, les mesures fédérales mises en place -essentiellement de subventionnement (1) de la construction de logements sociaux, (2) de l'élaboration des plans d'aménagement régionaux et locaux, ainsi que (3) des travaux de recherche en matière d'accroissement de la productivité dans la construction de logements - ont eu des effets, cependant difficiles à évaluer, sur les usages du sol, notamment au travers de la construction de grands quartiers d'habitation composés de bâtiments locatifs.

Par ailleurs, s'il existe certainement une forme de contradiction entre d'un côté, une tentative, très timide, de délimitation de la « zone à bâtir » et de l'autre, la mise en place d'une politique d'encouragement à l'accès à la propriété, ayant pour effet la construction de bâtiments comptant moins d'étages et donc plus gourmands en espace, la politique d'encouragement à la construction de logements intègre cependant dans ses objectifs la *rationalisation* de cette consommation du sol, dans la mesure où elle est censée servir l'objectif d'un « développement harmonieux de l'habitat »⁸⁵.

5.1.1.1.2 *La législation sur la protection des eaux*

En l'absence d'une législation fédérale, et souvent également cantonale, efficace en matière d'aménagement du territoire, les autorités en charge de délivrer les autorisations de construire ont tenté d'utiliser la législation sur la protection des eaux afin de limiter quelque peu les possibilités de construire des bâtiments absolument n'importe où, et de lutter ainsi contre la dissémination du bâti (*Streubauweise*) (Ruch & Moor 1999 :32). On a ainsi essayé, dans certains cas, d'utiliser la *loi sur la protection des eaux de 1955*⁸⁶ - par l'intermédiaire de la jurisprudence du Tribunal Fédéral (Huber 1969) - comme instrument de limitation de l'octroi de permis de construire pour des parcelles situées en dehors du plan des canalisations servant à l'évacuation des eaux usées. Un tel usage est cependant probablement resté très exceptionnel.

5.1.1.1.3 *La législation sur la protection de la nature et du paysage*

Même si elle n'a pas été conçue dans une perspective d'aménagement du territoire, la *loi sur la protection de la nature et du paysage de 1966*⁸⁷ a eu des effets sensibles sur le périmètre. Le classe-

⁸² Loi fédérale modifiant le livre quatrième du code civil (copropriété et propriété par étages) du 19 décembre 1963, RO 1964 989

⁸³ Loi fédérale concernant l'encouragement à la construction de logements du 19 mars 1965, RO 1966 449.

⁸⁴ Loi fédérale modifiant le livre quatrième du code civil (copropriété et propriété par étages) du 19 décembre 1963, RO 1964 989

⁸⁵ Article 1 de la loi de 1965 sur l'encouragement à la construction de logements de 1965.

⁸⁶ Loi fédérale sur la protection des eaux contre la pollution du 16 mars 1955, RO 1956 1635

⁸⁷ Loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN) du 1^{er} juillet 1966, RO 1966 1694

ment dans différents inventaires (objets ou sites d'importance nationale ou régionale), ainsi que les différentes modalités de mise sous protection qui en découlent au niveau de la législation cantonale, ont fortement contribué à soustraire certaines portions du périmètre (comme par exemple la partie sud du domaine de l'Hermitage ou des portions de rives du lac) aux zones constructibles. De même, un certain nombre de sites culturels (des objets spécifiques ou des périmètres plus larges allant jusqu'au village entier) bénéficient de cette manière d'une première forme de protection, limitant les possibilités de transformer le site et les bâtiments qui le composent.

5.1.1.1.4 La législation sur le droit foncier rural et la protection des exploitations agricoles

Trois législations fédérales ont très tôt mis en place des dispositions dont l'objectif est de lutter contre la spéculation foncière sur les terres agricoles, spéculation se traduisant par un accroissement de la vitesse de circulation des titres de propriété sur les terres agricoles. Alors que la *loi fédérale sur le désendettement des exploitations agricoles de 1940*⁸⁸ limite la capacité d'endettement des exploitations et institue l'interdiction de la revente à caractère spéculatif des terres agricoles, la *loi fédérale sur le maintien de la propriété agricole de juin 1951*⁸⁹ intervient sur les conditions de la transmission des terres agricoles (héritage, achat, vente), en rendant leur acquisition par des non-agriculteurs plus difficile et en incitant les cantons à soumettre ces transactions à ratification de leur part. Finalement, la *loi fédérale sur l'amélioration de l'agriculture et le maintien de la population paysanne (Loi sur l'agriculture) d'octobre 1951*⁹⁰ institue une interdiction de revente pour une durée de 20 ans des terres ayant bénéficiés de subventions publiques au titre de l'amélioration foncière.

5.1.1.1.5 La jurisprudence du Tribunal Fédéral en matière d'expropriation matérielle

A partir des années 1960, suite à l'émergence, dans un certain nombre de cantons, des premières dispositions cantonales en matière d'aménagement du territoire portant notamment sur la réduction de la ZAB et la réglementation (encore très limitée) des constructions dans le « reste du territoire communal », commence à se poser la question des conditions d'octroi des indemnisations pour raison d'*expropriation matérielle*. Dans la mesure où la question est, aussi bien techniquement que politiquement, sensible et complexe, ceci d'autant plus que la politique d'aménagement du territoire n'est pas la seule à provoquer de telles situations⁹¹, le choix politique qui a été fait est celui de confier la tâche de régler cette question, non pas à une loi fédérale spécifique, mais au Tribunal Fédéral, charge à lui d'élaborer une jurisprudence - de caractère casuistique⁹² - en la matière (DFJP/OFAT 1981 :124 et sqs).

La définition élaborée à cette époque – et qui reste en vigueur aujourd'hui encore (Riva 1999, Moor 1982, 2002) - de la notion d'« expropriation matérielle » résulte d'une décision de 1966 (arrêt Barret)⁹³. Ainsi, selon le Tribunal fédéral, il y a expropriation matérielle :

« lorsque le propriétaire se voit interdire l'usage qu'il faisait jusqu'alors de sa chose ou l'usage futur prévisible qu'il aurait pu en faire ou lorsque l'interdiction qui lui est faite restreint l'utilisation de la chose

⁸⁸ Arrêté du Conseil Fédéral instituant des mesures contre la spéculation sur les terres et contre le surendettement, ainsi que pour la protection des fermiers du 19 janvier 1940, RO **1940**.

⁸⁹ Loi fédérale sur le maintien de la propriété foncière rurale du 12 juin 1951, RO **1952** 19.

⁹⁰ Loi fédérale sur l'amélioration de l'agriculture et le maintien de la population paysanne (Loi sur l'agriculture, LAg) du 3 octobre 1951, RO **1953** 1095.

⁹¹ La loi fédérale sur la protection de la nature (LPN), la loi fédérale sur la protection des eaux (Leaux), ainsi que la loi fédérale sur les routes nationales (LRN), notamment, entraînent également des expropriations matérielles.

⁹² Le Tribunal fédéral n'a jamais eu l'intention de définir de manière générale et abstraite les « facultés » inhérentes à la propriété et qui en constitueraient une sorte d'essence. Dès lors, l'évaluation des préjudices subis par un propriétaire suite à l'adoption de mesures restrictives de droit public a toujours été réalisée « à la lumière de la situation concrète de fait et de droit de la parcelle visée » (Moor 2002 : 743)

⁹³ ATF 91 I 329-339 et JT 1966 I :205-209.

d'une manière particulièrement sensible en ce sens que le propriétaire se voit retirer une des facultés essentielles que lui donne la propriété. Si la restriction du droit de propriété va moins loin, le Tribunal Fédéral admet cependant que les éléments constitutifs de l'expropriation matérielle sont réunis si un seul propriétaire ou quelques propriétaires seulement sont touchés dans une mesure telle que, s'ils ne recevaient pas d'indemnité, ils devraient supporter un sacrifice par trop considérable en faveur de la collectivité ». (DFJP/OFAT 1981 :124-5)

Dans le cas de la propriété foncière, l'essentiel des cas à trancher par la jurisprudence ont très vite concerné en premier lieu la question de la *limitation des possibilités futures de construire* sur des terrains non encore bâtis. En ce qui concerne la situation à la fin des années 1960, les critères de reconnaissance de l'expropriation matérielle ont été successivement définis au travers de deux décisions du Tribunal fédéral que sont l'arrêt Chappuis⁹⁴ de 1963 et le célèbre arrêt Barret de 1965. Ces décisions mettent en lumière les trois critères principaux de l'époque que sont :

- Le caractère « très probable » de la construction.
- Le fait que celle-ci soit projetée « dans un proche avenir ».
- Le principe de « l'égalité de traitement » entre les propriétaires, étant entendu que plus les atteintes à la propriété sont fortes et le sacrifice du propriétaire élevé, moins la mise en rapport avec le traitement des autres propriétaires ne joue un rôle déterminant dans la décision⁹⁵.

Comme l'a montré l'analyse historique de l'évolution de la jurisprudence fédérale en la matière (Moor 1982, DFJP/OFAT 1981 :125), c'est avant tout sur le critère de la « probabilité » et de la « vraisemblance » de la réalisation du projet que s'est centré le débat en matière de définition de l'expropriation, ce critère étant celui qui a de fait le plus évolué au cours des années 1970.

5.1.1.2 Composants régionaux (cantonaux)

5.1.1.2.1 La législation sur les constructions et l'aménagement du territoire

La loi du 5 février 1941 sur la police des constructions⁹⁶ a avant tout pour objectif de réguler l'extension du domaine bâti dans le canton sur la base de limites à la construction d'ordre *technique* et *esthétique*. Elle entend réagir contre l'« anarchie des constructions », notamment aux abords des villes et des villages suite aux débuts du processus d'exurbanisation (construction de villas par les citadins aux abords des villages agricoles)⁹⁷. Il s'agit là d'une loi relativement progressiste pour l'époque instituant notamment quatre instruments d'AT plus spécifiques dont le recours est rendu obligatoire pour toutes les communes :

1. *Les plans directeurs d'extensions* : chaque commune doit, à travers un tel plan, élaborer et rendre public les lignes générales du développement de la localité. Il n'a pas force exécutoire, mais oriente la réalisation des plans d'extensions.
2. *Les plans d'extensions* : ces plans ont force de lois et sont contraignants pour les propriétaires. Ils règlent la construction des espaces et des équipements publics, ainsi que les alignements. Mais ils règlent également et avant tout la *délimitation des zones constructibles*, ainsi que les opérations de remaniements parcellaires.
3. *Les plans de quartiers* : ces plans ont pour objectif de régler de manière coordonnée et rationnelle le développement d'une partie déterminée du territoire communal comprenant une pluralité de parcelles, le plus souvent situées aux abords de la ville et en banlieue (plutôt qu'au centre

⁹⁴ ATF 89 I 381ss.

⁹⁵ On remarquera également qu'il existe, en conséquence de la mobilisation de ce principe d'égalité de traitement, une relation étroite entre la taille des surfaces concernées par une mesure restrictive de droit public et les chances pour les propriétaires d'obtenir une indemnisation. En effet, plus la taille des surfaces concernées est importante, plus le nombre de propriétaires touchés risque d'être important et moins les chances d'indemnisation sont élevées du fait que l'« injustice » résultant de l'inégalité de traitement – à atteintes équivalentes à la propriété - baisse proportionnellement au nombre de propriétaires touchés (Moor 2002 :744).

⁹⁶ Loi du 5 février 1941 sur la police des constructions, in Recueil des lois, décrets, arrêtés et autres actes du Gouvernement du Canton de Vaud, pp.78-101.

⁹⁷ Les (mauvais) exemples de Lausanne et de Montreux sont souvent cités pour légitimer la nécessité de légiférer.

ville). Les PQ sont proposés par la municipalité et légalisés par le Conseil communal. Les restrictions de la propriété qu'ils impliquent ne contraignent en aucune manière les communes à verser des indemnités aux propriétaires. Cependant, dans les cas où ces restrictions sont trop importantes et insupportables pour le propriétaire, la commune devra recourir à l'expropriation formelle.

4. *Les plans d'extension cantonaux* : ces plans octroient au canton des capacités d'intervention comparables aux communes en matière de police des constructions (alignements, caractéristiques morphologiques, technique et esthétiques et destination des bâtiments) et d'organisation de l'espace public (routes, parcs, etc.) ; ceci au nom de la protection du territoire cantonal, et notamment des rives des lacs et des sites dignes de protection.

Recourant à des instruments ayant pour effet de limiter les droits d'usages, et avant tout de bâtir, des propriétaires, la loi règle la question des conditions d'octroi d'indemnités (financières ou en nature) au titre d'expropriation matérielle et formelle.

Deux faiblesses de cette législation ont été rétrospectivement mises en lumière :

- La procédure trop généreuse de *délimitation de la zone constructible* : est considéré comme potentiellement constructible tout terrain n'ayant pas été clairement défini comme territoire agricole au sens de la loi vaudoise d'application (datant de 1952) des deux lois fédérales sur le désendettement des domaines agricoles⁹⁸ et sur le maintien de la propriété foncière rurale⁹⁹.
- La très faible maîtrise des pouvoirs publics sur les terrains situés *hors* des zones qualifiées pour la construction : à aucun moment la loi n'envisage de régime particulier pour la fraction agricole du territoire cantonal. A l'exception des rares zones de protection des sites, elle est très facilement constructible, pour autant que le propriétaire finance l'équipement de sa parcelle. Mais, même dans ces « zones de protection » la maîtrise des usages du sol est sensiblement affaiblie par le fait que les plans d'extension cantonaux n'ont pas force de loi en matière de délivrance des autorisations de construire qui sont du ressort des communes (Jaques 1988 :110-113).

*Loi du 26 février 1964 sur la construction et l'aménagement du territoire (LCAT), dite « loi Vouga »*¹⁰⁰ contient la première mention (art.1) du concept d'aménagement du territoire dans la législation cantonale. Elle marque le passage d'une logique limitée au développement des localités et à la régulation des constructions à une logique plus large attribuant de la manière la plus précise possible, aux différentes zones du territoire, des usages du sol spécifiques. Ayant en priorité pour objectif de corriger les faiblesses de la loi de 1941, les principales mesures complémentaires sont les suivantes :

1. *Dimensionnement, dans le cadre des plans d'extension, de la ZAB en fonction du développement prévisible de la commune* : de manière à empêcher que tout terrain non agricole ne soit automatiquement intégré dans la ZAB, le dimensionnement de cette dernière doit être proportionnel aux besoins prévisibles en terrains constructibles dans un horizon de *10 ans*. Les communes sont en charge de l'équipement de la ZAB, sans que cette charge soit systématiquement obligatoire.
2. Création de la « zone sans affectation spéciale » et mise en place de règles régissant la constructibilité des zones *hors plan d'extension*. Ne sont autorisées dans cette zone que : (1) les constructions ayant un rapport direct avec l'exploitation agricole du sol (y compris les habitations des exploitants), (2) les constructions et les installations d'intérêt public, (3) les constructions de logement individuel ou collectif répondant aux exigences de la pose vaudoise ou à celles d'un

⁹⁸ Arrêté du Conseil Fédéral instituant des mesures contre la spéculation sur les terres et contre le surendettement, ainsi que pour la protection des fermiers du 19 janvier 1940, RO 1940.

Loi fédérale sur l'amélioration de l'agriculture et le maintien de la population paysanne (Loi sur l'agriculture, LAgr) du 3 octobre 1951, RO 1953 1095.

⁹⁹ Loi fédérale sur le maintien de la propriété foncière rurale du 12 juin 1951, RO 1952 19

¹⁰⁰ Loi du 26 février 1964 sur la construction et l'aménagement du territoire (LCAT), in *Recueil des lois, décrets, arrêtés et autres actes du Gouvernement du Canton de Vaud*, pp.77-84.

plan d'affectation spécial. La création de cette zone constitue une sorte d'embryon de zone agricole.

3. Mise en place du système dit de la « *pose vaudoise* » et des plans d'affectation spéciaux en zone sans affectation spéciale : la construction de bâtiments dans la zone sans affectation spéciale peut se faire à deux conditions moyennement contraignantes que sont : (1) pour une construction *individuelle*, la disposition d'une surface équivalente à une pose vaudoise, soit 4'500m² au minimum, et un indice d'utilisation du sol ne dépassant pas 0,1, ce qui correspond à un bâtiment ne dépassant pas 450m² de plancher habitable¹⁰¹ ; (2) pour la construction d'un complexe résidentiel, la réalisation d'un plan d'affectation spéciale (ou PQ) comprenant une surface minimum de 50'000m² au minimum, dont les 9/10 seront affecté à la zone agricole et le 1/10 restant construit avec un indice d'utilisation du sol ne dépassant pas 0,7 (soit 0,07 pour l'ensemble des 50'000m², ce qui correspond à peu près à l'indice 0,1 pour les parcelles de 4'500m²).
4. Mise en place d'un « *périmètre de localité* » distinguant clairement la zone constructible de la zone non constructible : dans le cas des communes ne disposant pas encore de plan d'extension, la séparation entre zones constructibles et zones sans affectation spéciale se fait au travers de ce périmètre entourant, à une distance de 50m., les bâtiments extérieurs de la localité. Ce périmètre n'est pas figé et s'agrandit automatiquement à chaque fois qu'un bâtiment est construit sur la limite intérieure de ce périmètre.
5. *L'élargissement des compétences de mise sous protection au travers des plans d'extension cantonaux* : l'Etat peut désormais également développer des plans d'extension pour des motifs d'aménagement du territoire : création de routes, de zones industrielles, protection des monuments historiques et des sites (notamment les rives de lac et des cours d'eau), refus d'une commune d'établir un plan d'extension malgré une obligation légale, aménagement intercommunal, etc.. Il est à noter que la création de zones agricoles au moyen de tels plans ne peut se faire sans l'accord du corps législatif de la commune concernée.
6. Obligation pour le Conseil d'Etat de présenter au Parlement un *plan directeur d'aménagement du territoire cantonal* portant sur les voies de communication, les transports, l'énergie, les zones agricoles, industrielles, résidentielles, touristiques, et urbaines (art.2 des dispositions transitaires). Cette exigence resta lettre morte¹⁰², en raison de divergences sur la méthode politique à mettre en œuvre pour réaliser un tel plan : promulguer des zones sans le consentement des communes et des milieux agricoles paraissait impensable au Conseil d'Etat (Wasserfallen 1988).

La contribution de cette loi au régime institutionnel du sol, dans le périmètre et pour la période analysée, est très importante et durable, dans la mesure où elle ne sera révisée que partiellement en 1976 pour y préciser les dispositions relatives à la zone agricole.

5.1.1.2 La législation sur la protection de la nature et du paysage

*Loi du 10 décembre 1969 sur la protection de la nature, des monuments et des sites (LPNMS)*¹⁰³

De manière à développer plus systématiquement la protection de la nature et des sites que ne le permettent les plans d'extensions de la loi de 1941, révisée en 1964, cette loi d'application cantonale de la LPN de 1966 met sous protection générale tous les « objets » (territoires, paysages, sites, localités, immeubles, meubles, etc.) « qui méritent d'être sauvegardés en raison de l'intérêt général, notamment esthétique, historique, scientifique ou éducatifs, qu'ils représentent » (art.4).

Cette protection générale implique une limitation des droits d'usage, et notamment de construction, de transformation et d'altération des objets et des sites protégés. Elle se traduit à terme par l'inscription de l'objet ou du site dans l'inventaire cantonal. L'inscription dans l'inventaire ne correspond pas à une protection *en soi*, mais soumet toute demande de construction à une autorisa-

¹⁰¹ Surface correspondant à une villa locative de deux étages.

¹⁰² Le plan directeur cantonal date de 1987.

¹⁰³ Loi du 10 décembre 1969 sur la protection de la nature, des monuments et des sites, in *Recueil des lois, décrets, arrêtés et autres actes du Gouvernement du Canton de Vaud*, pp.327-343.

tion spéciale délivrée par l'Etat en plus de la demande normale du permis de construire. Dans un pareil cas, les autorités ont dès lors le choix entre autoriser les travaux, ou ouvrir une enquête en vue du classement de l'objet. Les propriétaires ont la possibilité de s'opposer au classement dans le cadre de la procédure normale de mise à l'enquête publique. Les charges d'entretien de l'objet incombent généralement au propriétaire de celui-ci qui peut solliciter de l'Etat le versement d'une subvention, ainsi que dans les cas d'atteintes sérieuses aux droits de propriété le versement d'une indemnité au titre d'expropriation matérielle. Les réserves naturelles constituent une exception, l'Etat assumant les frais d'entretien dans ce cas.

5.1.1.2.3 La législation sur le droit foncier rural

Loi du 29 novembre 1961 sur les améliorations foncières (LAF)¹⁰⁴

De manière à (art.27) (1) « remédier à un morcellement excessif du sol », (2) « permettre la construction de voies publiques » ainsi que la « réalisation de grands travaux », ou encore, (3) pour « permettre la réalisation d'un plan d'extension », l'Etat est habilité à « créer d'office et organiser un syndicat d'améliorations foncières, en vue du remaniement parcellaire, sur tout ou partie du territoire d'une ou de plusieurs communes, lorsque cette opération est rendue indispensable », pour réaliser les objectifs mentionnés ci-dessus.

De manière moins interventionniste, il peut également encourager par des subsides les améliorations foncières agricoles, viticoles et forestières (art.1).

5.1.1.3 Composants locaux (communaux et supra-communaux)

Il n'est pas possible ici de présenter dans le détail l'ensemble des dispositions d'aménagement local de toutes les communes du périmètre. Quelques-unes d'entre elles seront présentées lors de l'analyse des sous-cas (Lausanne, Lutry, Morrens). Il suffit ici de mentionner que la plupart des communes du périmètre disposent d'un plan de zone, celui de Lausanne datant de 1942 : Il est fort probable que plus l'on s'éloigne du centre ville, en direction des communes de la banlieue et de la périphérie, plus les plans de zones ont été élaborés tardivement, les plus petites communes rurales, les plus éloignées ne disposant parfois pas encore d'un tel plan en 1969.

Les compétences communales en matière d'AT ne sont pas négligeables. Ainsi, contrairement à l'ensemble des autres cantons romands, les communes vaudoises sont par exemple compétentes pour la délivrance des permis de construire. C'est également l'administration communale qui est responsable de l'élaboration et de la réalisation des PQ. Dans une grande commune comme Lausanne, la procédure est la suivante : (1) ce sont les services administratifs compétents de la Commune qui *réalisent* les PQ, les architectes ne réalisant que les plans-masses, (2) la Municipalité adopte le PQ de manière à pouvoir le mettre à l'enquête, (3) la mise à l'enquête dure 1 mois, (4) suite à la mise à l'enquête, la Municipalité (ses services administratifs compétents) rédige un préavis comprenant l'historique du projet de PQ, une description (avec plans) de ce dernier, ainsi que les oppositions formulées, (5) le préavis est envoyé au Conseil communal qui désigne une commission chargée d'analyser le préavis municipal, (6) suite au rapport de la commission, le débat au Conseil communal sur l'adoption ou le rejet du préavis peut s'ouvrir, (7) en cas d'acceptation du préavis par le Conseil communal, celui-ci doit encore être ratifié par le Conseil d'Etat avant d'entrer en vigueur. (8) C'est seulement après cette ratification que les demandes de permis de construire pourront être déposées auprès des services communaux compétents, les travaux effectifs pouvant débiter dès leur délivrance.

5.1.2 Caractéristiques du Système Régulatif (SR) et du Policy Design (PD) à la fin des années 1960

Du point de vue des *droits de propriété*, l'état du SR en 1969 est caractérisé par un accroissement important de la limitation de toute une série de droits de propriété :

¹⁰⁴ Loi du 29 novembre 1961 sur les améliorations foncières (LAF), in *Recueil des lois, décrets, arrêtés et autres actes du Gouvernement du Canton de Vaud*.

- Les *agriculteurs* voient leurs droits de disposition sensiblement limités en matière de vente, de transmission et d'hypothèque de leurs terrains.
- Les *propriétaires de terrains en zone sans affectation spéciale* (propriétaires privés, promoteurs immobiliers, spéculateurs, etc.) voient leurs droits de construire limités par la règle des 4'500m². Il s'agit là certainement de la limitation la plus contraignante introduite dans le régime. Par ailleurs, il est de plus en plus fréquent que des mesures de restriction ou d'interdiction du droit de bâtir soient prises par les autorités cantonales, sur la base des lois d'exécution cantonales de la LPN, au nom de la protection du paysage ou de l'aménagement rationnel du territoire.
- Des contraintes existent également pour les *propriétaires de terrains situés en ZAB* au travers des plans d'extension et de leur règlement qui définissent les conditions d'obtention des permis de construire ou encore des PQ, les projets de constructions devant dans ce cas être votés par le Conseil communal. Par ailleurs, la législation fédérale en matière d'aide à la construction de logements opère une régulation *indirecte* sur la propriété foncière à travers son intervention sur la structure de la propriété des logements, ainsi que sur l'objectif de la rationalisation de la construction en ZAB.

Parallèlement à l'émergence de ces premières limitations des droits d'usages (et notamment à bâtir), se met progressivement en place une jurisprudence du Tribunal fédéral en matière d'expropriation matérielle, ainsi qu'en matière de définition des conditions d'indemnisations en cas de reconnaissance de celle-ci. A la fin des années 1960, les critères établis par cette jurisprudence sont encore relativement vagues et moyennement sévères, c'est-à-dire défavorables, à l'égard des propriétaires fonciers¹⁰⁵.

Grâce notamment à la « loi Vouga » de 1964, l'on assiste à un *développement significatif du PD* durant la seconde moitié des années 1960. Cette loi représente une première rupture avec la configuration précédente du PD qui se limitait à une simple juxtaposition de mesures sectorielles concernant notamment le logement, l'agriculture et la protection de la nature et du paysage. A travers la série de mesures mises en place en 1964 (principe du dimensionnement de la ZAB à 10 ans, création de la zone sans affectation spéciale, règle de la pose vaudoise, création de la catégorie de la zone agricole, création des périmètres de localité) l'on assiste à une première tentative – certes encore insuffisamment claire, rigoureuse et systématique - de zonage des usages du sol. Si on complète le tableau avec les mesures de protection particulières de la LPNMS (inventaires et classement de sites et d'objets, plans d'extension cantonaux), force est de constater que l'on assiste à un élargissement significatif de la catégorie des groupes-cibles, ainsi qu'à une première diffusion des instruments spécifiques de la politique d'AT en voie d'élaboration (plans d'extension, plans directeurs, différentes catégories de zonages, etc.).

5.2 STRUCTURE DE RÉPARTITION DE LA PROPRIÉTÉ

Du fait de l'absence de toute statistique foncière dans ce pays, il est quasiment impossible, sauf à faire de très longues recherches au niveau des registres fonciers communaux, de décrire précisément la répartition de la propriété foncière au sein du périmètre. Sur la base de données très éparées et fragmentaires, issues essentiellement de l'analyse des sous-cas, l'on peut toutefois esquisser les tendances suivantes :

- Mis à part les parcelles accueillant des bâtiments et des infrastructures publiques (bâtiments communaux et communaux, parcs et jardins, écoles, hôpitaux, gares, routes, voies de chemin de fer, etc. une bonne partie des terrains à haute valeur foncière occupant les centres des localités, sont en *maines privées*, que ce soit l'essentiel du logement (à l'exception des quartiers de logement sociaux), les bâtiments commerciaux, industriels, ou du tertiaire, etc. On peut donc consi-

¹⁰⁵ C'est la période que certains aménagistes ont appelé « la période du tas de briques et de la brouette », la disposition de quelques objets de chantier sur un terrain étant réputée suffire à un propriétaire foncier pour obtenir une reconnaissance légale de sa volonté de construire.

dérer qu'à Lausanne comme dans les autres villes du pays, la propriété privée, foncière et immobilière, façonne grandement l'urbanisme de la ville, l'architecture des bâtiments exprimant plus particulièrement l'empreinte du tertiaire sur cet espace. L'essentiel de la propriété publique se trouve quant à elle dans le « reste du territoire communal » sous la forme de terrains agricoles ou sans affectation spéciale et surtout de forêts¹⁰⁶.

- En règle générale, les terrains acquis, ou reçus en donation, par les communes sont affectés à des usages de protection (biotopes, forêts), ou de maintien en zone non constructible (parcs et jardins, zones de verdure, espaces de récréations, rives du lac), alors que les terrains acquis par des privés sont destinés la plupart du temps à une exploitation intensive sous la forme de ZAB.

5.3 LES USAGES DE LA RESSOURCE (ENSEMBLE DU PÉRIMÈTRE)

Une description passablement développée ayant déjà été présentée dans la partie 2.1.2, il est inutile de revenir longuement sur la situation en matière d'usages de la ressource à la fin des années 1960. On insistera simplement encore une fois sur l'importance des pressions s'exerçant sur le sol en terme d'urbanisation et de construction, et ceci selon une intensité qui, bien que toujours élevée, varie selon le modèle schématisé dans la figure 6 (p.18). Tout ceci se déroulant dans un contexte de crise du logement et de surchauffe dans le secteur de la construction.

5.4 ANALYSE DES DIFFÉRENTS SOUS-CAS EN 1969

5.4.1 Sous-cas 1 : la campagne de l'Hermitage à Lausanne

5.4.1.1 Nature, intensité et modalités des rivalités entre les B&S

La fin des années 1960 correspond au moment de l'émergence des premières discussions sérieuses et par la même occasion à la manifestation des premières rivalités autour de l'aménagement de la partie centrale, « historique », du domaine. C'est en effet à cette époque que se manifestent les premiers doutes et contestations quant à l'urbanisation complète de la dernière partie du domaine encore aux mains de la famille Bunion.

En effet, alors que, suite au concours d'architecture, dont le premier prix prévoit la construction complète de la campagne, à l'exception toujours de la partie centrale (annexe 4), ainsi que suite à la réalisation (sous une forme modifiée) d'une première partie de ce projet sur la partie occidentale (Rouvraie) de l'ancien domaine, l'idée dominante reste celle d'une urbanisation de la partie restante de la campagne, la Municipalité, par l'intermédiaire de son Directeur des Travaux, manifeste ses craintes concernant l'urbanisation de la partir du domaine.

Alors que l'on ne connaît pas très bien les intentions des propriétaires qui semblent hésiter entre une affectation immédiate au logement (A2b), une stratégie de thésaurisation, voire de spéculation (A8), la municipalité, au travers de sa lettre de juin 1970, manifeste sa préoccupation par rapport à l'aménagement de la partie sud du domaine, dont elle estime qu'elle mériterait une mise sous protection (B7), alors que la partie nord devrait, certes être affectée à la construction de logement, cependant pas dans l'immédiat, considérant cette zone comme une sorte de réserve de ZAB (A7). Par ailleurs, existe toujours à l'époque l'idée de la construction d'une portion de la moyenne ceinture (A4) traversant cette même partie supérieure du domaine.

Les rivalités entre ces différents usages envisagés ne se manifestent pas, à cette époque, sous une forme ouvertement conflictuelle. L'idée d'un arrangement entre la Ville et la famille Bunion est déjà dans l'air, depuis que Paul Bunion avait manifesté à la fin des années 1950 le désir d'impliquer la Ville dans l'aménagement de sa campagne au travers d'un achat partiel ou total de ses terrains. Si l'épisode de la lettre de juin 1970 constitue bien un accroissement de l'intensité des

¹⁰⁶ « La commune de Lausanne possède 53% de son territoire, ce qui considérable. Cependant l'importance de cette proportion doit être relativisée dans la mesure où la plus grande partie de cette propriété se trouve concentrée dans les forêt du Jorat. » (Wolff 1981 :25)

rivalités, il ne s'agit pas de l'exagérer dans la mesure où il s'agit plus d'une gesticulation destinée à envoyer un message aux propriétaires que d'une véritable alternative pour la Ville.

5.4.1.2 Acteurs concernés, droits de propriété, ressources et stratégies

Un des éléments important permettant de comprendre le comportement des propriétaires du domaine consiste dans le fait que la famille Bunion - famille de banquiers -, si elle réalise des opérations foncières, n'a en réalité jamais été une famille d'entrepreneurs immobiliers, les circonstances de la réalisation du quartier de la Rouvraie en étant la preuve. A la fin des années 1960, en pleine période de haute conjoncture, il est fort probable que l'un des objectifs principaux de Paul Bunion consiste dans la réalisation d'une bonne opération financière au travers de la valorisation de la dernière partie du domaine. Cependant, certains éléments semblent indiquer que les conditions, notamment architecturales et esthétiques, d'urbanisation de sa campagne ne lui sont pas indifférentes. Il est ainsi fort probable que, tant qu'à vendre son domaine, il préférerait probablement le vendre à la Ville plutôt qu'à une société immobilière. C'est en vue de convaincre la Ville de l'intérêt réciproque d'un tel arrangement qu'il commence à mûrir sa proposition de donation et probablement déjà de Fondation à but culturel.

De son côté, la Municipalité est précisément en train d'acquiescer la conviction de la nécessité de repenser en profondeur la question de l'aménagement de cet espace vert situé en zone périphérique constructible. Ne jouissant à cette époque que de peu de moyens juridiques et financiers pour empêcher l'urbanisation complète de cette zone, elle essaye de gagner du temps en essayant de convaincre le propriétaire de la nécessité de différer l'élaboration d'un projet de construction. Ayant déjà été contactée une fois pour discuter, sans succès, de l'achat du domaine, elle craint que le propriétaire ne le vende aux mêmes sociétés qui ont déjà réalisé le quartier de la Rouvraie. Plusieurs mesures d'aménagement du territoire et de mise sous protection prises au début des années 1970 aidèrent la Ville dans sa stratégie.

5.4.2 Sous-cas 2 : Lutry (état en 1972)

5.4.2.1 Nature, intensité et modalités des rivalités entre les B&S

On l'a vu plus haut (section 4.2.2), la commune de Lutry connaît un véritable « boom » démographique durant la décennie des années 1960 (+ 43,5%) impliquant un profond bouleversement de la composition sociale de sa population. La part des agriculteurs et des viticulteurs, c'est-à-dire également des membres de la Bourgeoisie, diminue fortement. La part de la population (aussi bien des ouvriers que des cadres ou des professions libérales) exerçant une activité professionnelle en dehors de la commune augmente, en même temps que la pendularité, cette dernière étant orientée essentiellement en direction de Lausanne. Il convient de noter que les nouveaux arrivants de cette période sont socialement et « ethniquement » hétérogènes. Outre une population d'ouvriers et d'employés, on observe l'installation de nombreux retraités, ces derniers étant le plus souvent aisés.

Il existe certainement une tendance à la différenciation spatiale de la localisation de ces différents groupes sociaux sur le territoire communal. Les viticulteurs et les agriculteurs vivent essentiellement dans le Bourg de Lutry, ainsi que dans les hameaux de Savuit et du Châtelard. Les ouvriers et les employés vivent quant à eux soit dans le Bourg de Lutry et à sa périphérie proche, soit dans la région de la Conversion, à proximité de la gare. Les cadres supérieurs et les professions libérales, de même que souvent les retraités, occupent les villas (individuelles ou contiguës), ainsi que les locatifs de standings dispersés essentiellement dans la partie occidentale du vignoble.

Dans ces conditions, il n'est pas étonnant de constater que 75% des ménages de la commune sont sans enfant, la majorité de ceux-ci se trouvant cependant dans les familles d'ouvriers (le plus souvent étrangers). 31% des ménages vivent en villa, mais seulement 1/3 de ceux-ci sont propriétaires de leur logement, les 2/3 restant étant locataires, ceci notamment en raison de l'augmentation importante des prix de l'immobilier durant cette même période¹⁰⁷.

¹⁰⁷ Ainsi, à partir du début des années 1960, les nouveaux arrivants sont essentiellement des locataires.

Au total, la période 1960 - 1980 correspond donc très clairement à la transformation du village de vigneron, commerçants et artisans en un quartier résidentiel plutôt aisé du « grand Lausanne ». A ce titre, l'un des challenges du développement de la commune au début des années 1970 consiste à répondre en terme d'équipements à une double demande, formulée notamment par une population de nouveaux arrivants relativement hétérogène, mêlant retraités aisés et ouvriers majoritairement d'origine étrangère¹⁰⁸.

Outre ce processus historique de transformation de la nature et de la fonction de Lutry au sein de l'agglomération lausannoise, l'autre phénomène influant de manière prépondérante sur les questions d'aménagement de la Commune est celui de *l'économie viticole*. En effet, de l'état de santé économique des vigneron dépend leur propension à défendre les surfaces de vignes contre la construction¹⁰⁹. De ce point de vue, force est de constater que, si la situation des vigneron de Lutry n'est de loin pas catastrophique, elle n'est pas non plus très favorable, en comparaison intercommunale (à l'échelle de la région de Lavaux), à la poursuite de la viticulture (Jaques 1970 ; Ruffy 1970). En effet, malgré un rendement agricole brut à l'hectare élevé, l'usage viticole du sol est de plus en plus fortement concurrencé par les usages en terme de constructions. Cette situation se vérifie d'autant plus dans le vignoble de Lutry, que celui-ci se trouve dans une situation un peu « paradoxale » de ce point de vue :

« La situation des exploitants des communes occidentales est paradoxale dans ce sens que leurs exploitants ressentent une forte augmentation du prix des terres à cause de la proximité des zones d'habitat alors que la valeur de rendement des terres est plus basse que dans les communes plus orientales. » (Jaques 1970 :29)

Ainsi, la proximité de Lausanne provoque, à Lutry plus que partout ailleurs dans le Lavaux, un phénomène de *dissociation* entre le prix du terrain viticole et sa valeur de rendement¹¹⁰. On comprend mieux, dans ces conditions, la baisse d'intérêt de certains vigneron pour le maintien de leur exploitation. Pour peu que ces derniers n'aient pas de successeurs ou aient quelques soucis concernant le financement de leur retraite, la solution consistant à vendre, lorsqu'ils en ont l'occasion, leurs terrains de vignes au prix fort représente véritablement une bonne affaire. Ce phénomène de « grignotage » de la vigne se trouve par ailleurs amplifié par le fait qu'il contient en lui-même un mécanisme d'« auto-alimentation », résultant du fait que la construction dispersée de bâtiments (maisons, villas) dans les vignes rend l'exploitation de celles-ci de plus en plus compliquée et pénible pour les viticulteurs restants (éparpillement des parcelles et difficulté d'effectuer des remaniements, accaparement des meilleurs terrains viticoles par les constructions, détournement des équipements, plaintes des voisins au sujet du bruit, etc.). L'on assiste ainsi, durant cette période, à la disparition d'un nombre important d'exploitations, avant tout familiales.

¹⁰⁸ Dans son étude financière, l'économiste (Kunz 1967) relève que la commune se caractérise par sa bonne santé financière, qui va même en s'améliorant, le seul problème étant constitué par la charge que représente le paiement des intérêts de sa dette, dont il conseil le remboursement aussi rapide que possible. Il relève cependant que ce remboursement devra très probablement se faire parallèlement à des investissements infrastructurels importants dans la mesure où la commune est restée jusqu'en 1968 - et ceci, malgré un accroissement déjà considérable de la taille de la population, supérieur à la moyenne des communes suisses - très modeste en matière d'investissement dans les équipements collectifs. Elle devra donc en conséquence réaliser un certain nombre d'investissements conséquents dans un avenir très proches : équipements scolaires, installations sportives, aménagement de plages sur la rive, goudronnage de certains chemins, etc. Il est important pour la commune que le développement de ces investissements se fasse en évitant de contracter de nouvelles dettes.

¹⁰⁹ Le choix de la destinée des surfaces de vignes (viticulture versus construction) se trouve majoritairement dans les mains des vigneron, dans la mesure où ceux-ci sont le plus souvent propriétaires des vignes qu'ils exploitent (70% du vignoble exploité l'est en propriété, seulement 30% l'étant en affermage).

¹¹⁰ A titre indicatif, les chiffres de 1969 donnés par Michel Jaques dans son étude (Jaques 1970 :43) sont les suivants : le prix du m² de vigne en zone non constructible oscille entre CHF 5.- et 20.-, alors que le m² de vigne en zone constructible oscille entre CHF 20.- et 100.-.

Si les phénomènes décrits ici concernent, durant les années 1960, essentiellement la rive droite (ouest) de la Lutrive¹¹¹, ils commencent très sérieusement de menacer les vignes de la rive gauche situées dans la région de Savuit. Classées en zone sans affectation spéciale, quant ce n'est pas carrément en zone constructible (de faible ou de moyenne densité), souvent déjà partiellement équipées¹¹², ces vignes sont à la merci des investisseurs (agences immobilières ou particuliers) et des spéculateurs qui, au moyen d'achats massifs et de remaniements parcellaires, sont susceptibles de transformer relativement facilement ces portions de vignoble en zones constructibles de plus de 4'500m².

Cette menace est d'autant plus sérieuse que, en comparaison intercommunale, Lutry se caractérise déjà par la très forte dispersion des constructions au sein de son territoire communal¹¹³ et ceci, même si l'on observe un phénomène de concentration dans la partie sud-ouest de la commune¹¹⁴. Ainsi les zones construites occupent, en 1968, une surface importante du territoire communal - plus importante que les surfaces de vignoble - se montant à environ 23,5% du territoire communal¹¹⁵. L'expertise économique menée à la fin des années 1960 montre bien, à l'aide de l'analyse des raisons du faible bénéfice dégagé par les services de fourniture d'eau et d'électricité, l'importance des coûts de construction et d'entretien des équipements des zones construites suite à la grande dispersion des constructions sur tout le territoire communal (Kunz 1967 :47). Il est intéressant de noter que la dispersion des constructions dans les vignes n'est pas seulement le résultat de la construction de villas individuelles, mais également, pour une part non négligeable, de locatifs ou de groupes d'habitations contiguës¹¹⁶.

C'est ainsi que, les rivalités principales au sein du territoire communal opposent donc la construction d'habitations individuelles ou contiguës au maintien du vignoble. Compte tenu des prix élevés des terrains et de la topographie, il existe en effet peu d'opportunité pour un développement industriel et commercial. Il existe cependant un certain nombre d'autres enjeux d'aménagement importants renvoyant à la création d'infrastructures publiques telles que la construction de terrains de sport et de loisirs, d'une piscine publique et d'une plage, d'un port de plaisance, de parcs publics et de zones de verdure ou encore d'un nouveau bâtiment scolaire.

Malgré - mais probablement également *en raison de* - l'ensemble de ces pressions, le projet de plan d'extension de février 1968 est encore à cette époque dominé par la préoccupation du développement urbain de la commune. Son objectif principal reste l'organisation spatiale de l'accueil d'un grand nombre de nouveaux habitants dans un proche avenir. A titre d'illustration, ce plan calcule le nombre théorique maximum d'habitants que le territoire communal est capable d'accueillir et planifie la distribution spatiale de quotas par quartiers. Tout ceci, sur la base d'un maximum théorique évalué à 25'000 habitants, alors que la commune en compte à cette époque un peu plus de 4'500 !

Rien d'étonnant donc à ce que les zones constructibles dans la commune soient encore largement surdimensionnées. A la fin des années 1960, la commune comprend quelques 250 ha. de terrains

¹¹¹ Ce constat s'explique facilement par la proximité de Lausanne et la logique d'extension de l'agglomération allant d'ouest en est d'une part, et par la topographie plus favorable de la rive droite (présence de pentes plus douces) dans la partie occidentale du territoire communal que dans la partie orientale.

¹¹² « Les ouvrages servant à l'évacuation des eaux de surface ont été convertis en collecteurs d'eaux usées et les conduites d'eau servant à l'alimentation des maisons foraines ou quelques fois à celle des réseaux d'eau de sulfatage ont permis les raccordements indispensables ». (Moser, Pini, Pittet, 1968 :10)

¹¹³ La densité moyenne d'habitants dans les zones *déjà urbanisées* du territoire communal est de 50 hab./ha. pour Pully (surface construite considérée : 317 ha), de 45 hab./ha. pour Paudex (surface construite considérée : 23 ha.) et de seulement 8 hab./ha. (surface construite considérée : 439 ha.) (Moser, Pini, Pittet, 1968 :8).

¹¹⁴ 3/4 de la population vit dans les 4 secteurs ouest et sud-ouest (bourg de Lutry, périphérie immédiate du bourg, Colonges et la Conversion). Ailleurs, la densité reste très faible, ce qui n'empêche pas, comme on vient de le voir, l'existence d'un phénomène de dispersion.

¹¹⁵ Forêts = 150 ha. ; vignes = 150 ha. ; près-champs = 300 ha. ; zones construites = 200 ha. ; places, routes, surfaces publiques = 50 ha. Surface totale de la commune = 850 ha. (Moser, Pini, Pittet, 1968 : 9)

¹¹⁶ Si l'« âge d'or » des villas est clairement la période 1946-1965, la décennie des années 1960 voit la construction des locatifs dépasser, en nombre de logement en tous les cas, les villas, et ceci plus particulièrement à partir de 1965.

équipés, alors que les besoins évalués pour les 10 ans à venir sont de 50 ha. Le problème principal auquel celle-ci doit faire face n'est donc pas celui de la création ou de l'équipement de nouvelles zones constructibles, mais bien plutôt celui de la manière de conduire le développement au sein de ces nombreuses et vastes zones déjà convenablement équipées.

Sur la base de la comparaison entre les deux plans d'extension de 1959 et de 1972, ainsi qu'au travers de la reconstitution des différentes étapes d'élaboration et donc versions du projet de plan de 1972¹¹⁷, il a été possible de repérer dix zones de rivalité distinctes concernant l'aménagement du territoire communal (cf annexe 7)¹¹⁸. Le tableau 7 qui suit en fait une présentation succincte pour la période 1959 - 1972.

¹¹⁷ Cette reconstitution s'est faite à l'aide du dossier préparatoire du premier projet (Moser, Pini, Pittet, 1968), ainsi qu'à l'aide des différents préavis municipaux mis en délibération au Conseil Communal (cf. section « autres sources » à la fin de ce texte).

¹¹⁸ Preuve de la pertinence de cette sélection et de la continuité des enjeux d'aménagement dans la commune, l'on retrouve ces mêmes rivalités tout au long de la période allant de la fin des années 1960 au milieu des années 1980.

Tableau 7 : Synthèse des principales zones de rivalités dans le cadre du processus d'adoption du nouveau plan d'extension communal entre 1968 et 1972

Description et localisation des zones de rivalités	Plan de zones 1959	1 ^{ère} version du projet (état novembre 1969, confirmé par référendum populaire janvier 1970)	Décision du Conseil d'Etat juillet 1970 (approbation partielle)	2 ^{ème} version (définitive) du plan après modifications avril 1972
1) Terrains limitrophes au bourg de Lutry et les villages de Savuit, Châtelard, Corsy	Zone du bourg de Lutry (constructible)	<ul style="list-style-type: none"> • Lutry : Classement en zone de ville et villages des terrains entourant le bourg • Savuit : idem • Châtelard : classement en zone sans affectation spéciale - vigne (ouest) et en zone viticole (est) • Corsy : classement en zone constructible de moyenne densité 	<ul style="list-style-type: none"> • Lutry : demande de classement en zone verte (constructibilité limitée et soumise à un plan de quartier) • Savuit : demande d'extension de la zone village • Châtelard : idem • Corsy : idem 	<ul style="list-style-type: none"> • Lutry : classement en zone verte • Savuit : classement en zone village • Châtelard : idem • Corsy : idem
2) Chamaley	Zone périphérique (constructible)	Classement en zone mixte de l'intégralité de la surface	Demande de réduction de la zone mixte considérée comme surdimensionnée	Division de la zone en deux parties : <ul style="list-style-type: none"> • Ouest : maintien en zone mixte • Est : classement en zone sans affectation spéciale - vigne
3) Zone de Crochet-Châtelet (ou des « Moulins ») située entre Savuit et le bourg de Lutry	Zone périphérique (constructible)	Classement en zone constructible de moyenne densité	Approbation par le Conseil d'Etat	Classement en zone constructible de moyenne densité
4) Tour Bertholod	Zone rurale (plus faiblement constructible)	Classement en zone viticole (inconstructible)	Approbation par le Conseil d'Etat	Classement en zone viticole (inconstructible)
5) Vignoble de Châtelard (nord et est du village)	Zone rurale (plus faiblement constructible)	Classement en zone viticole (inconstructible)	Approbation par le Conseil d'Etat	Classement en zone viticole (inconstructible)
6) Vignoble Savuit - Bossières	Zone rurale (plus faiblement constructible) Projets de constructions dans la zone de Crêt Bernard, conflits autour de l'octroi des permis de construire	<ul style="list-style-type: none"> • Crêt Bernard : classement en zone verte • Partie centrale du vignoble : classement en zone sans affectation spéciale - vigne • Partie du vignoble au nord de Savuit : classement en zone constructible de faible densité 	<ul style="list-style-type: none"> • Crêt Bernard : demande de classement en zone sans affectation spéciale - vigne • Partie du vignoble au nord de Savuit : demande de déclassement de la zone constructible en zone sans affectation spéciale - vigne 	Classement de l'ensemble du périmètre du vignoble en zone sans affectation spéciale - vigne

7) Crêt de Plan	Zone rurale (plus faiblement constructible)	Classement en zone constructible de moyenne densité	Demande de déclassement de la zone constructible en zone sans affectation spéciale - vigne	Classement en zone sans affectation spéciale - vigne
8) Bras de fer	Zone périphérique (constructible)	Classement en zone constructible de moyenne densité	Demande une réduction de la densité de construction	Classement en zone constructible de faible densité
9) Terrains situés entre la route de Belmont et l'échangeur autoroutier de la Croix s/ Lutry	Zone périphérique (constructible)	Classement en zone constructible de faible densité	Approbation par le Conseil d'Etat	Classement en zone constructible de faible densité
10) Zone dite du « miroir » à la Croix s/Lutry	Zone périphérique constructible	Classement en zone artisanat et industrie	Approbation par le Conseil d'Etat	Classement en zone d'artisanat et d'industrie

Légende (Commune de Lutry, 1970) :

- **Zone de ville et villages** : zone de sauvegarde de l'architecture avec des règles de police des constructions strictes (proportion des volumes, ordre contigu, distance aux limites de la propriété, distance entre les bâtiments, etc.).
- **Zone constructible de forte densité** : hauteur maximum des bâtiments 14 m., indice utilisation de 0,7.
- **Zone constructible de moyenne densité** : hauteur maximum des bâtiments 11 m., indice utilisation de 0,5.
- **Zone constructible de faible densité** : hauteur maximum des bâtiments 8 m., indice utilisation de 0,4, voire 0,3.
- **Zone mixte** : zone constructible de forte densité destinée aux activités professionnelles.
- **Zone artisanat et industrie** : zone de forte ou de moyenne densité destinée à l'artisanat et à l'industrie.
- **Zone sans affectation spéciale - vigne** : zone principalement destinée à la culture du sol et aux autres activités qui en découlent, régime de la « pose vaudoise » (4'500m² de surface minimum constructibles à un indice d'utilisation du sol de 0,1).
- **Zone sans affectation spéciale - campagne** : idem
- **Zone viticole** : zone de protection du paysage dont les terrains sont destinés à la culture de la vigne et aux autres activités qui en découlent, interdiction de laisser en friche.
- **Zone verte** : zone destinée à la verdure, la protection des sites, ainsi qu'aux installations de loisirs, de sports et d'utilité publique.
- **Zone forêt** : interdiction, sauf autorisation fédérale expresse, de déboiser et de construire.

Ce tableau permet de tirer les enseignements suivants concernant l'évolution des zones de rivalité durant la période précédant et accompagnant la révision du plan d'extension communal :

- De manière générale, l'on assiste à un accroissement substantiel de la régulation des usages du sol sur l'ensemble du territoire communal. D'une part, l'on accroît la différenciation de l'affectation du sol en passant de 3 types de zones différentes dans le plan de 1959 à 11 zones différentes dans celui de 1972. D'autre part, dans la plupart des zones, l'on accroît la réglementation des usages, notamment dans le cas des zones constructibles.
- La délimitation de la frontière du vignoble (de Lavaux) est constituée, en 1972, par le hameau de Châtelard avec le classement en zone viticole (inconstructible) des vignes situées à l'est de celui-ci.
- A l'exception du vignoble entourant la Tour Bertholod (également classé en zone viticole), l'ensemble des zones de vignes situées dans la partie médiane de la Commune (soit entre Châtelard et Savuit) forme une sorte de « zone tampon », sous la forme d'une zone sans affectation spéciale, entre la zone viticole orientale et les différentes ZAB de la partie occidentale de la Commune.
- L'on assiste à l'accroissement de la régulation (allant parfois jusqu'à leur inconstructibilité) des usages des terrains situés aux abords des hameaux, villages, ainsi que du Bourg de Lutry.
- Sous la pression du Conseil d'Etat l'on assiste à la réduction substantielle des ZAB situées en terrain de vignes. C'est le cas notamment au Crêt de Plan et dans le vignoble situé entre Savuit et Bossières.
- Finalement, il convient de signaler que le choix - étonnant - de l'implantation d'une zone industrielle au lieu-dit « le miroir » à la Croix s/Lutry s'explique par la préoccupation de la commune de maintenir, même si elle a clairement renoncé à une stratégie de développement industriel, une proportion aussi élevée que possible de places de travail à destination de la population active résidant sur le territoire communal. Le choix de la localisation proprement dite s'explique par la proximité de la future jonction autoroutière, ainsi que par la topographie du terrain.

5.4.2.2 Acteurs concernés, droits de propriété, ressources et stratégies

Ayant anticipé le mouvement de développement de l'agglomération lausannoise en direction de l'est, les sociétés immobilières, accompagnées dans certains cas de spécialistes de la spéculation foncière, se sont très tôt intéressées à la commune de Lutry, sa situation et sa topographie contribuant à doter ses zones constructibles d'un fort potentiel de plus-value sur le marché immobilier de la région lausannoise. Entre 1955 et 1964, date de l'entrée en vigueur de la « loi Vouga » sur les constructions et de la règle de la « pose vaudoise », de nombreux terrains situés dans le vignoble, ainsi que des terrains agricoles le surplombant - terrains classés à l'époque en zone sans affectation spéciale, donc potentiellement constructibles - ont été acquis par des *sociétés immobilières*, voire parfois par des particuliers, en vue de réaliser des groupements d'habitations individuelles et/ou contiguës. Ces opérations foncières sont perçues avec inquiétude par les responsables de l'aménagement communal, qui anticipent les demandes d'indemnités en cas de reclassement ultérieur de ces bien-fonds en zone inconstructible. En zone agricole (zone nord de la commune), les acquisitions de terrains par ces mêmes sociétés immobilières posent par ailleurs le problème de la non exploitation de ces terres qui restent désormais en friche, les propriétaires se contentant de charger les autorités communales de procéder au fauchage périodique de leurs parcelles.

Ces acteurs du secteur immobilier sont soutenus par *une partie des vigneron*s de la commune, soit ceux qui, éventuellement désireux de se retirer de la profession, espèrent réaliser une bonne opération financière en vendant tout ou partie de leurs parchets de vignes (équipés) dans un avenir relativement proche.

Ces vignerons, associés au reste des *notables radicaux et libéraux*, constituent la *majorité du Conseil communal* favorable au développement démographique et immobilier de la Commune, et ceci au travers d'une valorisation financière des bien-fonds des vignerons. Cette majorité défend une stratégie de développement consistant à consacrer environ les 2/3 du vignoble de la Commune à la réalisation d'un parc immobilier (villas et locatifs de haut standing) susceptible d'attirer des

contribuables financièrement intéressants et, par ailleurs, supposés être des électeurs des partis traditionnels de droite. Lors des différents débats au Conseil Communal concernant les questions d'aménagement du territoire (notamment lors de la révision règlement des constructions et du plan d'extension entre 1968 et 1972), cette majorité se prononcera toujours en faveur d'une limitation et d'un allègement des restrictions de construction. Il ne semble cependant pas que se soient développées de coalitions particulières entre les notables et des promoteurs immobiliers, voire des spéculateurs particuliers.

Confrontée à de sérieuses difficultés financières au début du XX^{ème} siècle, la *Commune de Lutry* a à cette époque (1910) été contrainte de vendre une grande partie de ses biens communaux. Elle n'a par ailleurs jamais réussi à reconstituer ce capital foncier au cours du siècle. En conséquence de la très faible propriété foncière en mains communales et des prix des terrains déjà très élevés à la fin des années 1960, celle-ci n'est, à aucun moment de la période analysée ici, en mesure de développer une véritable stratégie foncière en vue de contrôler son aménagement et notamment, d'installer les équipements collectifs nécessaires (école, places de jeux et de sports, etc.)¹¹⁹. En particulier, la commune sera dans l'incapacité de mettre sur pied une stratégie d'achat ou de conservation de terrains destinés à servir comme réserve de zones à bâtir sur lesquelles seraient transférés les droits à bâtir qui auraient été supprimés ailleurs sur le territoire communal dans le cadre du processus d'aménagement local et, notamment, de réduction des zones à bâtir surdimensionnées¹²⁰.

Confrontée aux pressions du Conseil communal d'un côté, et aux exigences du Conseil d'Etat en matière d'aménagement local, ainsi qu'à la mobilisation des protecteurs du vignobles de l'autre, la *Municipalité*, prise ainsi entre le marteau et l'enclume, ne dispose que d'une marge de manœuvre très limitée. Auteur, au travers de sa *Commission de l'urbanisme*, du plan directeur (projet de plan d'extension) de l'aménagement communal (Moser, Pini, Pittet 1968), qu'elle maintient secret aussi longtemps que possible¹²¹, elle tente par la suite de trouver le compromis acceptable aussi bien pour le Conseil d'Etat et son Service de l'Urbanisme, que pour la majorité du Conseil Communal. Si elle partage avec ce dernier la stratégie de développement centrée sur la recherche de contribuables aisés susceptibles de rehausser l'apport fiscal moyen des habitants de la commune, elle est certainement plus consciente que la majorité du Conseil communal de la nécessité, en vue d'atteindre cet objectif, d'un accroissement de la protection du paysage naturel et culturel permettant de sauvegarder

¹¹⁹ La propriété publique sur le territoire communal, au demeurant plutôt limitée, est essentiellement aux mains : (1) des CFF qui possèdent une bande plus ou moins étroite de terrains situés le long des deux tracés de la ligne de Berne et du Simplon, (2) du canton qui procède à cette époque aux achats de terrains (situés essentiellement au nord de la ligne CFF Lausanne - Berne) nécessaires à la construction de l'autoroute du Léman et (3) de la commune de Corcelles-Payerne qui possède des vignes.

¹²⁰ Ceci à une exception près, qui est celle de la zone de « Bras de Fer » qui est envisagée en 1971 comme réserve de zone à bâtir par la Commune.

¹²¹ Il est intéressant de constater la transformation de la fonction et des usages des plans directeurs entre les années 1970 et aujourd'hui (i.e. après l'entrée en vigueur de la LAT). En effet, la première génération des plans directeurs consiste le plus souvent en des documents internes à l'administration communale (ou cantonales) restant, dans le cas des communes, aussi secrets que possible. Ils ne sont pas publiés et encore moins soumis à votation populaire. Il s'agit là de « purs » instruments d'urbanisme dont la logique d'élaboration est totalement étrangère à la problématique de la concertation et de la négociation. Le plan directeur constitue avant tout un instrument d'orientation de la politique de développement de la commune menée par la Municipalité. En l'absence d'un modèle standardisé de planification à destination des communes (éventuellement influencé par les travaux théoriques et méthodologiques existant au niveau fédéral), ces plans directeurs sont élaborés sur la base d'une méthodologie terrain bricolée dans le cadre du groupe d'études ad hoc.

l'aspect « vigneron » des différents villages¹²², ces mesures devant par ailleurs s'accompagner du maintien de conditions fiscales intéressantes¹²³.

La solution trouvée par la Municipalité consistera finalement à retenir les propositions du Conseil Communal pour ce qui concerne le règlement des constructions, tout en respectant les exigences du Conseil d'Etat en ce qui concerne le découpage et la définition des zones d'affectation¹²⁴. Ce faisant, la Municipalité fait courir quelques risques financiers à la Commune, comme dans le cas de la réduction de la ZAB à Bossières qui donne lieu à une demande d'indemnisation de la part de l'un des propriétaires fonciers, le conflit qui en a découlé étant remonté jusqu'au Tribunal fédéral, qui donnera finalement raison à la commune.

L'urbaniste de Lutry (M. Pittet) rappelle le rôle central joué par *l'architecte cantonal* Jean-Claude Vouga (chef de l'Office de l'Urbanisme jusqu'en 1972), ainsi que par son successeur Claude Waserfallen¹²⁵, dans la diffusion de la problématique de l'aménagement du territoire dans le canton et dans les communes. Nul doute que les pressions de *l'administration cantonale de l'aménagement du territoire* ne sont pas étrangères aux différentes interventions du *Conseil d'Etat*. Quoiqu'il en soit, tout semble indiquer que les autorités cantonales sont résolues à exiger de la Commune une plus forte limitation de la constructibilité du vignoble, notamment dans la zone médiane de la « ligne de front », soit entre Châtelard, Savuit et Bossières.

Contrairement à ce que laisseraient penser les futurs événements de Villette et le lancement de l'initiative « Sauver Lavaux », les autorités cantonales, et notamment le Service de l'Urbanisme, partagent une bonne partie des préoccupations des *opposants à la poursuite de l'urbanisation du vignoble* de Lutry. Ces derniers, composés d'une part, de *vignerons* attachés avant tout au maintien de la viticulture, et proches du mouvement de revendications péréquatives emmené par Olivier Delafontaine et d'autre part, de (*nouveaux*) *habitants d'origine urbaine* attachés au maintien de la qualité de leur cadre de vie et, notamment, au caractère « vigneron » du paysage communal de Lutry, ont constitué une force décisive en faveur du déplacement de la « ligne de front » vers l'ouest¹²⁶.

Il convient finalement de mentionner une fois de plus le rôle important joué par les *tribunaux* et notamment le *Tribunal fédéral* - au travers de l'élaboration de la jurisprudence en matière d'indemnisation pour expropriation matérielle - dans le renforcement des capacités des autorités publiques à mettre en œuvre les dispositions restrictives en matière d'aménagement du territoire. Le cas de la zone viticole de Lutry a contribué à la poursuite du développement de la jurisprudence

¹²² Un autre aspect de la stratégie de la commune est celui du développement de l'exploitation touristique, commerciale et de loisirs au sein et autour du Vieux Bourg, sous la forme notamment de l'installation de restaurants gastronomiques, ainsi que de boutiques d'antiquaires.

¹²³ Ainsi, dans son expertise financière, Kunz (1967 :58) conseille à la commune de maintenir aussi bas que possible le taux d'imposition, tout en faisant payer au prix coûtant la construction des équipements (égouts, eau, électricité, etc.).

¹²⁴ Force est de constater qu'il n'en a pas toujours été ainsi. On peut en effet mentionner la tentative - qui a finalement échoué - de la part de la Municipalité, d'assouplir, dans sa première définition de 1968 de la « zone sans affectation spéciale (vigne et campagne) », la réglementation cantonale en matière de constructibilité hors zone à bâtir :

« L'introduction de ces zones nous est dictée par la législation cantonale. (...) La réglementation de ces deux zones offre toutefois des possibilités de construire supérieures à celles de la loi cantonale. Elle fait aussi une différenciation sensible entre les territoire en nature de vigne et ceux qui se trouvent dans un secteur agricole. Il faut relever que les facilités accordées par le règlement dans ces deux zones-là n'ont pas encore été admises par l'Office cantonal de l'urbanisme. Il y a lieu de faire toutes réserves au sujet de leur adoption finale. » (Moser, Pini, Pittet 1968 :37)

¹²⁵ Il poursuivra avec la même rigueur et avec un succès certain, l'œuvre pionnière de J.-P. Vouga.

¹²⁶ On notera évidemment le paradoxe consistant, pour certains de ces opposants, à s'indigner de la construction de nouvelles infrastructures immobilières pas forcément plus scandaleuses du point de vue des atteintes au paysage que celles dans lesquelles ils habitent parfois eux-mêmes...

concernant les zones de vignobles, jurisprudence initiée quelques années plus tôt avec l'arrêté « Barret » dans le contexte du vignoble neuchâtelois¹²⁷.

Au total, le processus de révision du plan d'extension débouche indéniablement sur une « guerre des zones » dans la commune. Une partie des notables radicaux et libéraux, défendant une vision fondée sur la « défense de l'autonomie communale » et une limitation des interventions aménagistes de l'Etat (cantonal), ne veut pas d'un nouveau plan d'aménagement local signifiant un accroissement de la régulation des usages du sol. Ce groupe peut compter sur le soutien d'une grande partie des vigneron, inquiets des risques d'aliénation de leurs droits à bâtir que fait peser le projet de plan d'extension.

En face, défendant l'idée d'une limitation importante de la constructibilité du territoire communal et, pour ce faire, la nécessité d'un accroissement important de la régulation au travers d'un plan rigoureux et sans concession pour les propriétaires fonciers, on trouve un groupement d'intérêt (« le groupe indépendant de Lutry ») composé majoritairement d'habitants d'origine urbaine, plus ou moins fraîchement établis, n'étant pas propriétaires fonciers. Ce groupement se constituera ultérieurement en parti politique et présentera une liste aux élections communales. Certains des membres de ce groupement sont également proches du Heimatschutz et s'engageront par ailleurs dans la promotion de l'initiative « Sauvez Lavaux ». Proche - plus par les intérêts et la vision du développement communal que par les caractéristiques sociales - on trouve également un petit groupe de vigneron défendant, dans un esprit proche de l'« initiative Delafontaine », l'inconstructibilité du vignoble au titre de la lutte contre la disparition des zones agricoles (ici viticoles) au profit de l'urbanisation.

5.4.3 Sous-cas 3 : Morrens

5.4.3.1 Nature, intensité et modalités des rivalités entre les B&S

A la fin des années 1960, les principales rivalités au sujet de l'affectation du sol communal concernent les différents usages que sont: l'agriculture (F1), la construction de maisons individuelles (A2a), l'investissement foncier et la thésaurisation par des privés (A8) et, dans une moindre mesure, la constitution de réserves de zones à bâtir par la commune (A7). Ces rivalités concernent évidemment moins la zone centrale du village, que sa périphérie proche (moins de 500m. du centre) et plus lointaine. Le problème durant toutes les années 1960 est qu'il n'existe aucun principe d'organisation définissant le découpage spatial et l'affectation de ces zones périphériques. Les périmètres de ces zones ont été définis au hasard des nécessités, sans aucun lien avec les caractéristiques naturelles de ces espaces. Ainsi, par exemple, l'organisation du réseau de canalisation des égouts tel qu'il se présente en 1970, est le résultat de cette dispersion des villas dans les régions périphériques, ces canalisations se trouvant à cheval sur deux bassins versants suite à l'absence d'un plan d'aménagement au moment de leur construction. Le résultat en est la nécessité technique dans laquelle se trouve la Commune de construire en principe deux stations d'épurations, une pour chaque versant (Commune de Morrens 1972).

Cette tendance à la dispersion des constructions a été, dans le cas de Morrens, sensiblement freinée par le fait que la commune possède passablement de terrains situés aux abords immédiats du village, de même que dans la partie agricole du reste du territoire communal. La majeure partie de la forêt se trouve également en main communale. Il est également à noter qu'une partie des parcelles en ZAB au lieu-dit « Le Laviau » sont la propriété de la Commune, ce qui permettra à celle-ci de mener des opérations de transferts de droits à bâtir, ainsi que des échanges de terrains dans le cadre des opérations de réduction de la ZAB suite à l'exécution de l'AFU et à la révision du plan de zone. Par contre, la commune vend durant les années 1960 les terrains qu'elle possède au lieu-dit « Maupra ». Il s'agit de terres agricoles de mauvaise qualité, souvent inondées, qu'elle vend, pour la partie nord, au célèbre « horticulteur millionnaire » qui en fera un usage multiple extrêmement lucratif, et pour la partie sud, à la société bâloise des chèques « WIR » désireuse de développer un

¹²⁷ ATF 91 I 329-339

quartier de bâtiments locatifs (qui ne se feront jamais, suite à l'opposition du syndic en place durant les années 1970, M. Rapin)¹²⁸.

Le volume des ventes des terrains dans la commune a connu une pointe dans les années 1964-65, avant de baisser très fortement, pour reprendre plus tard une progression en « dents de scie », la moyenne des prix restant assez stable depuis 1964 et oscillant entre CHF 18.- et 22.- le m²¹²⁹.

Le Plan de zones de 1969 (annexe 10) comporte 5 types différents de zones dont les prescriptions sont définies dans le règlement communal (Commune de Morrens 1969):

- *Zone village*: il s'agit de la zone centrale du vieux village et de ses abords immédiats. Outre un certain nombre de dispositions relativement strictes concernant les caractéristiques architecturales et esthétiques des bâtiments (façades, toits), le règlement rend obligatoire la construction en ordre non contigu (distance minimum à respecter entre les bâtiments, ainsi qu'entre le bâtiment et les limites de la propriété).
- *Zone villas*: seules les villas ou les maisons familiales comptant au maximum 2 appartements sont autorisées. La règle de la non contiguïté s'y applique également. La densité de la construction y est réglée par une sorte de « mini-pose vaudoise » de 1'200m², ainsi que par une limitation de la surface construite (au maximum 1/8) par parcelle. Si la construction d'habitations trop petites (au-dessous de 80m² au sol) est interdite, leur taille est par contre limitée en hauteur, les constructions de plus d'un étage sur rez étant interdites. Les villas mitoyennes sont autorisées, à conditions d'être construites simultanément. Il existe également toute une série de dispositions relatives aux caractéristiques architecturales et esthétiques des villas.
- *Zone industrielle*: cette zone est réservée à l'implantation de bâtiments servant à des entreprises artisanales susceptibles de causer des nuisances dans le voisinage.
- *Zone de verdure et forestière*: cette catégorie du zonage vise soit à sauvegarder des sites et à créer des îlots de verdure, soit à permettre l'aménagement de places de jeux ou de sports. La municipalité est toutefois autorisée à y édifier des bâtiments d'utilité publique.
- *Zone sans affectation spéciale*: cette zone « est destinée plus spécialement aux exploitations agricoles » (art. 31). Mais elle sert également de « zone d'attente ». La règle de la pose vaudoise, instaurée par la « loi Vouga » de 1964 s'y applique (art. 34), ce qui veut dire qu'elle n'est pas a priori inconstructible. Comme le montre d'ailleurs le « plan des parcelles de 4'500m² et plus »¹³⁰, la très grande majorité du territoire communal (agricole) classé en zone sans affectation spéciale est de fait constructible, la plupart des parcelles dépassant la taille minimum requise. L'ensemble des constructions non agricoles ne peut dépasser le 1/15 de la surface totale de la parcelle. Cependant, « la commune n'entreprendra aucune extension de la voirie, des réseaux d'égouts et d'eau potable déjà existants » (art. 37), ce qui veut dire que si l'équipement et la viabilisation de la parcelle n'a pas été faite, celle-ci est à la charge du propriétaire.

Il s'agit encore de noter en dernier lieu que la commune dispose du droit généralisé de prendre des dispositions relatives à l'orientation et à l'esthétique des bâtiments, et ceci quelle que soit la zone dans laquelle la construction est projetée.

Ce plan et son règlement sont encore caractérisés par la forte dominante des dispositions concernant la police des constructions et le caractère encore relativement simple et limité des dispositions de zonage. Il s'agit encore d'un plan appartenant à la génération des plans « d'extension » dominés par la « logique tuyaux »¹³¹, c'est-à-dire de plans élaborés dans l'optique d'organiser, et non pas de limiter, le développement des constructions sur le territoire communal. Alors que la population de la commune s'élève en 1970 à 420 habitants, la « capacité démographique » totale de ce plan (y com-

¹²⁸ La vente de ces terrains ne rapportera guère plus à la commune que de quoi payer le goudronnage du centre du village.

¹²⁹ Cette moyenne ne distingue pas entre les terrains équipés (plus chers) et les terrains non équipés.

¹³⁰ Plan des parcelles de 4'500m² et plus, archives de Morrens.

¹³¹ Soit la logique consistant à envisager le développement des constructions en fonction de la structure du réseau des canalisations des eaux (usées).

pris terrains zonés, mais non encore construits) est d'environ 1000 habitants: 150 dans la zone du vieux village et 800 en zones villas (Commune de Morrens 1972).

5.4.3.2 Acteurs concernés, droits de propriété, ressources et stratégies

A la fin des années 1960, on a encore affaire, comme dans la plupart des communes (agricoles) de la périphérie, aux propriétaires fonciers « originaires », c'est-à-dire aux propriétaires ayant reçu les titres de propriété *par succession*. Ceux-ci conservent, voire achètent, de grosses parcelles de terrains agricoles de plus de 4'500m² sans avoir à chaque fois de projets précis. Ils pensent qu'il sera toujours temps de financer son équipement le jour où l'on voudra le mettre en valeur. Dans la plupart des cas, le comportement des propriétaires fonciers (par succession comme par achat) correspond à une stratégie d'investissement à long terme. A cette époque, ni les propriétaires fonciers, ni même souvent les autorités communales, ne raisonnent en terme de zonage (distinction spatiale stricte et raisonnée entre la ZAB, la (future) zone agricole, respectivement la zone sans affectation spéciale). La logique dominante d'attribution d'un usage à une parcelle renvoie essentiellement à la proximité ou non des différents équipements (route, eau, électricité, etc.) permettant à terme de construire sur cette parcelle.

Cependant, attirés par des prix du sol relativement abordables, on peut observer au cours des années 1960, quelques tentatives de spéculation de la part de quelques investisseurs extérieurs à la commune. Quelques cas semblent assez claires : (1) le cas de terrains acquis par une Société immobilière dans la zone de la Vignettaz, (2) ceux acquis par la société « WIR » au Maupra, ainsi que (3) les importants achats effectués par l'« horticulteur millionnaire ». Ce dernier semble avoir laissé des traces durables dans la mémoire collective du village, suite aux opérations foncières réalisées, opérations qui lui ont permis de vendre trois fois le même terrain à des usagers différents¹³². On pourrait encore mentionner, dans une moindre mesure, (4) le cas des terrains achetés par le directeur des Grands Magasins « Innovation » du côté de Neuf fontaines, propriétaire qui demandera, sans succès, des indemnités exagérément élevées suite au classement en zone agricole de ses terrains dans le courant des années 1970. Il reste cependant que la grande majorité des investissements fonciers s'apparente plutôt à de la *thésaurisation* qu'à de la spéculation. Cette situation distingue très nettement le cas de Morrens de celui des communes de la banlieue, telle que Lutry, où les transactions foncières relèvent par contre principalement d'une logique spéculative.

L'acceptation relativement aisée du plan de zone de 1969 par le Conseil général¹³³ de la commune par 37 oui contre 11 non¹³⁴ est le résultat d'un intense travail de négociations préalables avec les propriétaires fonciers, travail ayant permis d'éviter l'émergence d'oppositions trop violentes susceptibles de mettre en péril l'adoption du plan dans le cadre de la séance du Conseil général.

A la fin des années 1960, la commune de Morrens possède encore, en comparaison avec ses voisines, une quantité non négligeable de terrains, notamment aux abords du vieux village, ce qui lui permettra d'y construire un certain nombre d'infrastructures publiques, telles que l'école (1975), la grande salle ou encore des places de jeux et de sports. Par ailleurs, une des grandes réussites de la Municipalité de 1965-69 aura certainement été, paradoxalement, le maintien du Laviau en ZAB, ce qui permettra plus tard d'utiliser cette réserve de ZAB en mains communales comme site d'accueil des droits à bâtir transférés de la Place de l'Orme.

A la fin des années 1960, Morrens est une commune plutôt pauvre, mais sans dettes, ce qui finalement constitue une situation financière pas trop défavorable.

¹³² Dans un premier temps, il vend la terre excavée à l'Etat pour la réalisation des talus de l'autoroute Lausanne-Genève. Dans un deuxième temps, il vend, toujours à l'Etat, le « trou » ainsi créé en y recueillant les déchets du chantier du CHUV. Puis il vend finalement une troisième fois son terrain, une fois celui-ci comblé, classé en zone villas et équipé (tout de même) à ses frais, sous forme de parcelles de ZAB !

¹³³ Le Conseil général constitue l'assemblée législative de la commune et comprend l'ensemble des habitants disposant des droits politiques.

¹³⁴ Bulletin du Conseil général de la Commune de Morrens volume II, 1969.

5.5 ÉVALUATION DE LA COHÉRENCE ET DE L'ÉTENDUE (ABSOLUE ET RELATIVE) ET QUALIFICATION DU RÉGIME (PÉRIMÈTRE GÉNÉRAL DE LA RESSOURCE) EN 1969

5.5.1 L'étendue

En ce qui concerne l'étendue absolue du régime dans le périmètre à la fin des années 1960, la situation se présente de la manière suivante :

- *Types d'usages A. (surfaces à bâtir)*. L'urbanisation, la construction d'infrastructures collectives, notamment de transports, de même que la construction de quartier d'habitation sont passablement régulés, notamment par toute une série de législations fédérales. L'ensemble des ces usages, ainsi que la création de zones de villas sont également régulés par plusieurs législations cantonales relatives, notamment, à l'aménagement du territoire et à la protection de la nature et du paysage.
- *Types d'usages B. (espaces protégés naturels et culturels)*. La fin des années 1960 correspond à la mise en œuvre de la première génération de mesures dérivées de la LPN. La loi d'application vaudoise de 1969 est la première du pays. Par ailleurs, la législation cantonale sur les constructions de 1941 et 1964 fournissent au canton un instrument d'intervention intéressant qui est le plan d'extension cantonal qui, comme son nom ne l'indique pas, permet de mettre sous protection du canton des espaces naturels ou construits allant d'un périmètre sensible comme les rives des lacs ou certaines localités, quartiers ou bâtiments, à des sites paysagers complets tels que le vignoble du Dézaley dans le Lavaux.
- *Types d'usages C & D. (entreposage des déchets & production de matières premières)*. Du fait de l'absence dans le périmètre de rivalités autour de ces usages, aucune recherche n'a été entreprise concernant leur éventuelle régulation.
- *Types d'usages E. (filtrage et régulation du cycle de l'eau)*. Idem que précédent.
- *Types d'usages F. (agriculture)*. Il s'agit là d'un groupe d'usages passablement régulé aussi bien au niveau fédéral que cantonal. Cette régulation concerne essentiellement la protection de la propriété foncière rurale, l'organisation spatiale de l'agriculture, par l'intermédiaire de zones agricoles, est encore embryonnaire.

En ce qui concerne l'étendue relative, les lacunes de la régulation à cette époque concernent en premier lieu les rivalités suivantes :

- *Le surdimensionnement de la ZAB*. Bien qu'il existe une disposition légale exigeant des communes qu'elles dimensionnent (c'est-à-dire, la plupart du temps, réduisent) leur ZAB en fonction de leur développement prévu dans les 10 ans à venir, l'absence d'obligation¹³⁵ pour elles d'équiper l'ensemble des terrains compris dans cette zone affaiblit la portée contraignante de cette disposition.
- *La construction hors ZAB*. Il s'agit là d'une importante faiblesse du régime à cette époque. Malgré l'existence d'une première série de dispositions (création de la zone agricole, de la zone sans affectation spéciale et règle de la pose vaudoise), les possibilités de construire hors zone sont encore grandes, pour peu que l'on ait le terrain ou les moyens financiers pour l'acquérir. Ainsi, la création de la zone agricole est en réalité plus théorique qu'autre chose dans la mesure où celle-ci est facultative (pour l'instant), et la zone sans affectation est tout à fait constructible à partir du moment où l'on respecte la règle de la pose vaudoise. Cette faiblesse est d'ailleurs largement reconnue par le Conseil d'Etat qui tire au final un bilan plutôt mitigé de la mise en œuvre de cet instrument au moment de réviser la LCAT en 1976 :

« Force est cependant de reconnaître que la règle des 4'500m², très discutée à l'époque et aujourd'hui très largement répandue, n'a pas joué autant qu'on l'espérait le rôle de dissuasion qui lui était attribué. Il est possible que dans de nombreux cas les amateurs de terrains à bâtir ont été ainsi amenés à renoncer à une construction en pleine campagne et à se rabattre sur des parcelles sises en zone d'extension, dans la loca-

¹³⁵ Celle-ci sera introduite en 1971.

lité ou à la périphérie immédiate. Mais dans de trop nombreux cas, des constructeurs ou des promoteurs n'ont pas été arrêtés par l'importance de la surface à acquérir, à telle enseigne que, dans plusieurs communes, la zone sans affectation spéciale a finalement été considérée comme une zone à bâtir selon des prescriptions plus rigoureuses, bien plutôt que comme une zone d'attente d'où la construction devait être en principe exclue. Compte tenu de l'accroissement du prix du terrain, ce sont en général des propriétaires aisés qui en ont profité pour construire des villas et qui parfois ont profité d'une infrastructure créée dans un tout autre but par des entreprises d'amélioration foncières, l'obligation de rembourser les subsides n'arrêtant évidemment pas les amateurs » (Conseil d'Etat du canton de Vaud 1976 :766).

A ces constats, il convient encore d'ajouter celui de l'existence d'un effet pervers du système. En effet, à partir du moment où ces parcelles, de la taille d'une « pose », deviennent constructibles, leur taille, ainsi que la faible proportion de surface construites qu'elles peuvent comporter, *contribuent précisément à la dispersion des constructions dans le paysage que le système voulait éviter.*

- *La spéculation sur les terres agricoles et viticoles.* En conséquence de la trop faible limitation des possibilités de construire hors zone, les terrains en zone sans affectation spéciale demeurent des objets d'investissement intéressants pour les spéculateurs ou les sociétés immobilières.

Compte tenu des remarques qui précèdent, l'on peut définir *l'étendue relative* comme *moyenne à faible.*

5.5.2 La cohérence

En ce qui concerne la *cohérence interne du système régulateur (SR)*, force est de constater qu'aucune forme d'incohérence au niveau de la définition ou de l'attribution des droits de propriété n'a été repérée. On peut donc considérer que celle-ci est *élevée.*

La situation en ce qui concerne la *cohérence interne du policy design (PD)* est un peu différente. Si le développement récent de ce dernier autour de la nouvelle colonne vertébrale que constituent les politiques cantonales d'aménagement du territoire et de protection de la nature correspond certainement à une redéfinition cohérente du problème à résoudre, des objectifs du PD, des hypothèses causales, des instruments, etc. trois problèmes viennent sérieusement affaiblir cette cohérence :

- La faiblesse ou l'absence de dispositifs contraignants de *coordination supra-communale (i.e. régionale)* a pour effet de maintenir le centre de gravité de la pratique de l'aménagement du territoire au niveau communal et d'empêcher sa régionalisation. Ainsi, malgré l'expérimentation répétée des limites de l'aménagement local, malgré l'existence (dans certains cas seulement) de plans directeurs régionaux (comme celui de Lavaux) démontrant la nécessité de développer les concepts d'aménagement à l'échelle régionale plutôt que locale, et malgré la création des premières Communautés intercommunales d'urbanisation à la fin des années 1960 (CIURL, CIU-Lavaux), l'essentiel des décisions exécutoires en matière d'aménagement, y compris la délivrance des permis de construire, relèvent du niveau local (communal). Les limites du localisme en matière d'aménagement du territoire se manifestent notamment au travers de l'affaiblissement de la portée des instruments d'aménagement, parfois innovants, développés à cette époque. Cela s'est par exemple vérifié au début des années 1970 dans le cas de la Commune de Villette, lors de sa tentative d'utiliser le mécanisme ingénieux de la « péréquation en nature » pour repenser son aménagement. Ce n'est en effet pas un hasard si l'un des aspects fondamentaux du conflit autour de « Sauver Lavaux » concernait la question du périmètre de la péréquation, c'est-à-dire de l'échelle à laquelle il convient de concevoir l'aménagement du territoire.
- Le deuxième problème concerne le risque de contradiction entre l'objectif de la rationalisation de l'agriculture et de la viticulture d'une part, et celui de la préservation des espaces ruraux contre les constructions. Le recours à la LAF et à l'instrument de l'amélioration foncière représente certainement un risque, en cas d'usage inapproprié, de court-circuitage du système de protection des parcelles hors ZAB par la règle de la pose vaudoise : à trop rappeler, l'on risque précisément de créer des parcelles de plus de 4'500m² hors zone à bâtir, et ceci aussi bien sur des terres agricoles que viticoles.

- Le troisième problème renvoie à l'affaiblissement de la portée de l'obligation pour les communes de (re)dimensionner leur ZAB en fonction de leur développement présumé dans les 10 prochaines années par l'absence d'obligation pour elles d'équiper ces mêmes ZAB en contrepartie de leur légalisation. La même remarque vaut pour la création, purement théorique, de la catégorie de la « zone agricole » dans la « loi Vouga » sans que la mise en œuvre de cette dernière ne soit rendue obligatoire.

Au vu de ces deux restrictions, l'on peut qualifier la *cohérence interne du PD* de *moyenne à faible*. En ce qui concerne finalement la *cohérence externe entre le système régulateur et le policy design*, aucune incohérence majeure, consistant par exemple à prendre pour cible du PD des groupes ou des acteurs ne disposant pas des droits d'usages, n'a été repérée. Par contre, la rivalité naissante entre la garantie, à cette époque encore implicite¹³⁶, de la propriété foncière d'une part et les premières mesures de la politique d'aménagement du territoire en cours d'émergence d'autre part, est annonciatrice, comme on le verra plus loin, du minage de cette fragile cohérence. La *cohérence externe SR-PD* peut cependant encore être considérée, à la fin des années 1960, comme *moyenne à élevée*.

5.5.3 Qualification du régime

En conséquence des évaluations qui précèdent, le régime institutionnel du sol au sein du périmètre de l'agglomération lausannoise peut-être qualifié en son état de 1969 (selon la typologie présentée en introduction) de régime tendant vers l'idéal-type du **régime simple stable** (*stabiles einfaches Regime*).

¹³⁶ « Jusqu'à la votation populaire du 14 septembre 1969 adoptant cet article constitutionnel [art. 22ter inscrivant la garantie de la propriété dans la Constitution], le droit de propriété était considéré comme un droit constitutionnel non écrit, protégé comme tel par la jurisprudence du Tribunal fédéral » (Conseil d'Etat du canton de Vaud 1976 :795).

6. COMPARAISON DES SITUATIONS *AVANT ET APRES LE CHANGEMENT DE RÉGIME ET ANALYSE DES CHANGEMENTS DE RÉGIME ENTRE 1969 ET 1985*

6.1 LE CHANGEMENT DE REGIME (ENSEMBLE DU PERIMETRE)

6.1.1 Les changements affectant le système régulateur et le policy design (description des modifications des composants nationaux, régionaux et locaux pour l'ensemble du périmètre)

6.1.1.1 Composants fédéraux

6.1.1.1.1 *La législation sur la protection des eaux*

Avec la *loi fédérale sur la protection des eaux de 1971*¹³⁷, le législateur fédéral poursuit la stratégie timidement initiée en 1955 du recours à la législation sur la protection des eaux pour tenter de limiter les constructions en dehors de la ZAB. Il inscrit, cette fois-ci explicitement, l'obligation de raccordement de toute nouvelle construction au réseau d'évacuation des eaux usées, ceci, de manière à restreindre ainsi - les autorisations exceptionnelles étant soumises à la *clause*, relativement stricte, *du besoin*¹³⁸ - leur liberté de construire en dehors des zones de canalisations, et ceci y compris dans les zones non agricoles (i.e. les futures zones protégées). C'est ainsi que les articles 19 et 20 posent le principe d'un refus de la délivrance du permis de construire, même dans le périmètre du plan directeur des égouts, si le raccord n'est pas assuré.

6.1.1.1.2 *La législation sur le droit foncier et l'aménagement du territoire*

L'inscription dans la Constitution en 1969 des articles 22^{ter} et 22^{quater} (*Bodenrechtsartikel*) représente la première étape de ce que nous avons identifié comme une période de changement de régime. Trois principes sont ici établis :

- la garantie de la propriété (privée) ;
- le principe d'une compétence fédérale en matière d'aménagement du territoire.
- Le principe d'une « juste indemnité » en cas d'expropriation ou de restriction de la propriété jugée équivalente.

Le mécanisme juridique mis en place ici consiste à mettre sur un pied d'égalité constitutionnelle ces deux principes, par ailleurs déjà présents dans les textes constitutionnels et législatifs de la plupart des cantons (Conseil fédéral 1967 :137-138). Il est le résultat d'un âpre débat politique et représente un compromis social et politique historique.

L'*Arrêté fédéral urgent en matière d'aménagement du territoire (AFU) de 1972*¹³⁹, constitue une législation d'exception dont l'objectif est d'empêcher des dégâts irréparables à l'aspect général des paysages aussi bien construits que naturels en attendant la mise en œuvre d'une loi fédérale en matière d'aménagement du territoire. Pour ce faire, « il oblige les cantons à désigner les territoires qui, pour des motifs importants d'intérêt public, ne doivent provisoirement pas être occupés ou ne doivent l'être que dans une mesure restreinte » (Conseil fédéral 1972 :500). A ce titre, il exige la mise sous protection provisoire par les cantons (art. 2, alinéa 1) :

- a) Des rives de rivières et de lacs,

¹³⁷ Loi fédérale sur la protection des eaux contre la pollution du 8 octobre 1971, RO 1972 958.

¹³⁸ Un tel besoin existe à partir du moment où l'emplacement requis, hors de la zone de constructions, est conditionné par le but auquel est destiné le bâtiment et qu'aucun intérêt public prédominant ne va à l'encontre du projet. Le propriétaire est responsable pour l'élimination appropriée des eaux usées.

¹³⁹ Arrêté fédéral urgent instituant des mesures urgentes en matière d'aménagement du territoire du 17 mars 1972, RO 1972 652. Ordonnance fédérale d'exécution de l'arrêté fédéral instituant des mesures urgentes en matière d'aménagement du territoire du 29 mars 1972, RO 1972 694.

- b) Des sites remarquables par leur beauté et leur caractère,
- c) Des localités, des lieux historiques, ainsi que des monuments naturels et culturels d'importance nationale ou régionale,
- d) Des zones de détente à proximité des agglomérations ou dans les régions voisines,
- e) Des régions connues comme étant menacées par les forces naturelles.

L'AFU laisse les cantons libres d'édicter des dispositions restrictives complémentaires (art. 2, alinéa 2). De même peuvent-ils également demander une reconnaissance des plans d'aménagement déjà en vigueur et les faire valider comme zones protégées à titre provisoire (art. 3).

L'instrument principal de cette mise sous protection est le plan des zones protégées à titre provisoire (ZPTP), établi par les cantons. Celle-ci se décline selon les trois principes généraux suivants :

1. On ne doit, dans les ZPTP, autoriser aucune construction ni installation qui soit contraire aux fins de l'aménagement. Cela signifie concrètement que l'inscription d'une parcelle constructible en zone protégée correspond à une limitation (provisoire) drastique de la possibilité de construire, transformer (agrandir) ou rénover les bâtiments s'y trouvant implantés, ainsi que de modifier l'aspect général du paysage.
2. Pour les régions protégées au titre de la sauvegarde du paysage ou du maintien des espaces réservés au délasserement, seules les constructions agricoles, sylvicoles ou dont l'emplacement est imposé par leur destination peuvent être autorisées, pour autant qu'elles ne portent pas préjudice au caractère particulier du site.
3. En outre, d'autres constructions peuvent être autorisées, exceptionnellement, après avoir été portées à la connaissance du DAT (art. 12, alinéa 2, Ordonnance d'exécution), lorsque le requérant prouve un besoin objectivement fondé et qu'aucun intérêt public ne s'y oppose.

La désignation des zones protégées est du ressort des autorités cantonales (Service de l'Aménagement du Territoire, Direction des travaux publics), sous le contrôle du DAT qui doit approuver les plans des ZPTP. Les demandes d'autorisations de construire à titre exceptionnel dans les zones protégées, accordées par la Direction cantonale des travaux publics doivent être transmises au DAT pour information, ce dernier se réservant, le cas échéant, un droit de veto.

Le droit de recours est généralement accordé aux communes et aux particuliers et dans certains cantons, également aux associations pour la protection de la nature (Rotach 1974)

Ces mesures de mise sous protection provisoire peuvent être abrogées dès l'entrée en vigueur des mesures de planification locale dans les communes¹⁴⁰.

L'entrée en vigueur, le 1^{er} janvier 1980 de la *loi sur l'aménagement du territoire* (LAT)¹⁴¹ a avant tout des effets sur la coordination des mesures d'aménagement au sein de chaque canton. Cela signifie par exemple pour celui-ci l'obligation d'établir un plan directeur cantonal ayant pour objectif de coordonner les activités d'aménagement du canton, des régions d'aménagement et des communes, ainsi que de coordonner la planification cantonale avec les activités de la Confédération. Un deuxième effet résulte dans l'affectation du « reste du territoire communal », soit en « zone agricole », soit en « zone protégée ». L'entrée en vigueur de la LAT signifie également la suppression des subventions fédérales (de l'ordre d'environ 20% qui sont désormais à charge des cantons) pour les travaux d'aménagement local. Finalement, la LAT donne la possibilité aux gouvernements cantonaux d'édicter des réglementations transitoires permettant de proroger la validité des ZPTP le temps de mettre en œuvre les dispositions de la nouvelle législation fédérale. Le canton de Vaud fera usage de cette possibilité.

6.1.1.1.3 Mesures urgentes visant à stabiliser le marché de la construction

Dans le cadre des mesures (partielles) déjà prises dans certaines régions et communes du pays en vue d'enrayer la surchauffe dans le secteur de la construction, les autorités fédérales édictent un

¹⁴⁰ Cette possibilité dépend des dispositions cantonales en matière d'aménagement local. Dans le canton de Vaud un déblocage des zones soumises à l'Arrêté fédéral ne pouvait se faire que par le moyen d'un *plan d'extension* ou d'un *plan de quartier*.

¹⁴¹ Loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979, RO 1979 1573.

arrêté urgent ayant pour objectif la stabilisation du marché de la construction¹⁴². Il s'agit d'une interdiction généralisée de démolition de bâtiments et d'exécution de travaux de construction qui ne sont pas de première urgence. Il en résulte que toute demande de démolition ou de construction devient de facto une demande exceptionnelle nécessitant une autorisation spéciale et devant prouver son caractère urgent. Cet arrêté a été prématurément abrogé le 25 novembre 1974 (avec effet au 1^{er} janvier 1975).

6.1.1.1.4 L'évolution de la jurisprudence du Tribunal Fédéral en matière d'indemnisation pour expropriation matérielle

La définition de référence de la notion d'« expropriation matérielle » n'a pas changé et reste celle de l'« arrêt Barret »¹⁴³ de 1966 (DFJP/OFAT 1981 :124-5). Par contre, comme signalé plus haut (partie 5.1.1.1.4), la décennie des années 1970 a connu une importante évolution – en direction d'un durcissement - des critères de reconnaissance de l'expropriation matérielle en cas d'atteinte au droit de bâtir. Il est fondamental, pour comprendre cette évolution, de prendre en compte le lien existant entre jurisprudence et droit matériel, « l'évolution de la jurisprudence [ayant] suivi celle du droit matériel de l'aménagement du territoire » (Moor 2002 :748).

On peut dès lors distinguer 4 étapes dans ce développement qui nous amène au début des années 1980 Moor 2002 :275ss.).

1. Une première étape est marquée par la reconnaissance du principe de la lutte contre l'habitat dispersé. Cette reconnaissance se manifeste par exemple dans l'arrêt Sigg¹⁴⁴ de 1972. La « probabilité d'une construction dans un proche avenir » – qui constitue l'enjeu central du travail de définition jurisprudentiel – se trouve ainsi évaluée à l'aune de nouveaux critères plus restrictifs, la seule pertinence de la localisation du projet (bel emplacement ou belle vue), ainsi que l'existence d'une demande sur le marché (arrêt Chappuis) ne suffisant plus. Ces nouveaux critères sont les suivants :
 - Le degré d'équipement de la parcelle ou la probabilité raisonnable de sa réalisation.
 - L'environnement immédiat (proximité des autres constructions) et la lutte contre la dispersion.
 - L'orientation générale de la planification locale.
 - Les règles de police des constructions.
 - La politique (communale ou cantonale) en matière d'infrastructures.
2. L'arrêt Roulet¹⁴⁵ de 1975 marque un pas de plus en direction de l'intégration des principes de l'aménagement du territoire dans la jurisprudence en matière d'expropriation. Celle-ci reconnaît désormais le principe de la soumission du développement de la construction à la planification établie en fonction de l'intérêt général. L'arrêt Sigg consacre ainsi l'idée que :

« le développement de la construction dans une région n'est plus l'affaire des seuls propriétaires ; il dépend toujours d'avantage de la planification établie en fonction de l'intérêt général. Dans ce domaine, il incombe aux pouvoirs publics de fixer les centres de gravité de cette expansion, de dire où la construction est encouragée et où elle sera freinée. Objectivement, les perspectives de construction sur une parcelle dépendent donc, en partie tout au moins, de la planification et de la réglementation communales qui doivent tenir compte des données objectives et orienter la construction selon les exigences de la topographie, de la démographie, de l'hygiène sociale et de l'urbanisme dans une région déterminée » (arrêt Sigg, cité in Moor 1982 :278).

Cette décision entérine donc la reconnaissance de la valeur de critères globalisants (topographiques, démographiques ou encore urbanistiques) propres à l'aménagement du territoire dans le cadre de la jurisprudence. Pour Pierre Moor, l'importance de cette évolution résulte notamment

¹⁴² Arrêté fédéral concernant la stabilisation du marché de la construction du 20 décembre 1972, RO 1972 3102.

¹⁴³ ATF 91 I 329-339.

¹⁴⁴ ATF 98 Ia381ss.

¹⁴⁵ ATF 101 Ia 467ss.

dans le fait qu'elle contient potentiellement une limitation encore plus importante des critères de reconnaissance de l'expropriation matérielle - limitation qui se vérifiera plus tard -, le raisonnement étant le suivant. En subordonnant les critères de définition de l'expropriation aux principes de l'aménagement du territoire, on peut compter sur le fait que, plus celui-ci se diffusera et pourra justifier ses décisions en matière d'attribution des usages du sol sur la base de critères fondés « objectivement », moins il existera de chance pour les propriétaires fonciers d'obtenir une reconnaissance de la situation d'expropriation.

Ces critères de l'arrêt Roulet seront confirmés par différents arrêts ultérieurs, dont certains sont l'occasion de préciser les conditions d'indemnisations (en principe accordées), dans les « circonstances particulières » cette fois-ci. Sont plus particulièrement concernés ici les cas de soustraction à une évolution normale de l'urbanisation de zones particulières « méritant protection » au travers, le plus souvent, de l'adoption de zones de protection (cantonales).

3. L'avant-dernière phase de cette évolution a consisté dans la prise de conscience des effets de l'article 20 (dans sa version originale) de la Loi sur la protection des eaux contre la pollution (LPEP)¹⁴⁶. Deux arrêts – Meier¹⁴⁷ en 1979 et Krönert¹⁴⁸ en 1980 – illustrent ce nouveau développement de la jurisprudence, développement à l'occasion duquel les critères suivants sont énoncés :

- Non indemnisation en cas de restriction du droit de bâtir pour des terrains situés en dehors, soit de la ZAB, soit du périmètre du plan directeur des égouts (art. 20 LPEP).
- Par contre, le Tribunal fédéral institue une obligation d'indemnisation dans les cas où le propriétaire aurait matériellement été en mesure de construire (par exemple déclassement d'un terrain équipé) *avant* l'entrée en vigueur du dernier régime restrictif.
- Des exceptions existent dans les cas où : « il apparaît que des circonstances particulières eussent exigé le maintien ou le classement comme terrain constructible » (Moor 1982 :285) comme par exemple dans le cas de terrains équipés non classés en ZAB jusqu'ici.

L'importance de cette évolution résulte dans la reconnaissance de l'équivalence juridique de la garantie de la propriété et de l'affirmation de certains intérêts publics, ce qui revient à reconnaître que les mesures de planification, lorsqu'elles concrétisent de tels intérêts « fixent dans l'espace le contenu de la propriété foncière tel qu'il résulte de l'application de la législation adoptée sur le fondement de la Constitution. Il en résulte que dans la règle, elles ne donnent pas droit à indemnité » (Moor 2002 :748). La question centrale à laquelle jurisprudence se doit dès lors de répondre en priorité est de savoir quel est le régime que le droit (de l'aménagement du territoire) attribue à la parcelle au moment où la mesure restrictive est entrée en vigueur : en claire, la parcelle était-elle juridiquement constructible à ce moment là ou non ? De la réponse à cette question dépend la possibilité (mais pas la garantie) d'une indemnisation.

4. La dernière étape en date du développement de la jurisprudence a pour fonction de régler le passage vers le nouveau régime juridique de la LAT qui se met en place au début des années 1980. Cette jurisprudence « de transition » sera l'occasion d'une nouvelle limitation - importante – des conditions d'accès à l'expropriation matérielle, dans la mesure où elle confère à l'entrée en vigueur de la LAT un rôle de refondation d'un nouvel ordre juridique instituant une rupture dans les liens juridiques avec les dispositions ayant défini antérieurement les droits d'usages sur les parcelles. Concrètement, cette sorte de « remise à zéro des compteurs » passe par l'institutionnalisation d'une distinction, dans le cadre des opérations de réduction des ZAB surdimensionnées dans les communes, entre un processus de « déclassement » et un processus de « non classement » (appelé également « refus de classer »).

- Le statut de « non classement » correspond à une situation où « le nouveau plan, interdisant la construction dans un certain périmètre, abroge un plan précédent datant *d'avant* [c'est

¹⁴⁶ Loi fédérale sur la protection des eaux contre la pollution du 8 octobre 1971, RO 1972 958

¹⁴⁷ ATF 105 Ia 330ss.

¹⁴⁸ ATF 106 Ia 184ss.

nous qui soulignons] l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire » (Moor 2002 : 749). Ce statut exclut toute possibilité d'indemnisation.

- « Il y a en revanche « déclassement » si le nouveau plan supprime une possibilité de construire donnée par un plan antérieur [mais] datant *d'après* [c'est nous qui soulignons] le 1^{er} janvier 1980 » (Moor 2002 : 750).
- De manière à échapper aux risques d'incohérence résultant du caractère quelque peu « carré » de cette distinction de principe, des dérogations sont toujours possibles qui dépendent des caractéristiques particulières de la situation dans laquelle se trouve la parcelle¹⁴⁹.

Il ne fait pas de doute que l'une des raisons profondes de cette évolution progressive de la jurisprudence entre les années 1960 et 80 a consisté dans la préoccupation des juges fédéraux de protéger les collectivités publiques (communes et cantons) contre les conséquences financières, insoutenables pour elles, en cas de généralisation des prétentions des propriétaires fonciers en matière d'expropriation matérielle dans le contexte de la mise en place du nouveau régime de l'aménagement du territoire (Moor 2002 : 751).

6.1.1.2 Composants régionaux (cantonaux)

6.1.1.2.1 La législation sur le droit foncier, les constructions et l'aménagement du territoire

La modification du 15 décembre 1971 de l'article 25ter de la LCAT¹⁵⁰ introduit deux dispositions complémentaires visant à réduire la taille des ZAB, ainsi qu'à renforcer la lutte contre la dispersion des constructions hors ZAB :

1. L'octroi d'un permis de construire est subordonné à l'existence d'équipements suffisants pour la parcelle pour laquelle un permis est sollicité.
2. Les communes se voient soumises à l'obligation d'équiper l'intégralité de leur ZAB dans un délai de 10 ans.

Il est à noter que par équipement, l'on comprend : les voies d'accès, les conduites d'eau, d'énergie et d'évacuation des eaux usées.

Le *Règlement d'application de l'arrêté fédéral instituant des mesures urgentes en matière d'aménagement du territoire du 12 juillet 1972 (RAFU)*¹⁵¹ représente sans aucun doute le train de mesures le plus important de tout le processus de changement de régime durant cette période. Le Conseil d'Etat, saisissant ainsi l'opportunité qui lui est fournie par l'intervention fédérale urgente, décide de mettre sous protection (art. 2) :

- « tous les territoires situés en dehors des zones d'extension actuellement légalisées ou sur le point de l'être et des périmètres actuels de localités » ;
- « les portions de ces zones ou périmètres qui, compte tenu du degré de leur équipement, du développement prévisible de la localité dans les dix années à venir et d'une occupation judicieuse et rationnelle du territoire ne sont probablement pas destinés à être occupés ou dans laquelle une occupation n'est pas souhaitable ».

Au total, ce sont donc, dans chaque commune, l'ensemble des terrains situés (1) en « zone sans affectation spéciale » (c'est-à-dire hors de la ZAB et du périmètre de localité), ainsi que ceux situés

¹⁴⁹ « Alors même que le terrain n'était juridiquement pas constructible selon le régime antérieur et que donc, en principe, aucune indemnité n'est due, des éléments de fait peuvent établir la nature d'un terrain comme propre à la construction : ainsi si, cumulativement, l'équipement général et de détail a été réalisé avec la participation financière du propriétaire, qu'il se trouve dans le périmètre du plan directeur des égouts et qu'il y a une demande effective de fonds constructibles à cet endroit ; ou encore que le terrain se situe dans un périmètre correspondant aux critères de l'article 15 LAT – caractérisé dans son ensemble comme « terrains déjà largement bâtis » - mais n'a pas été classé en zone constructible. A ces conditions, on peut en effet considérer, soit que le non-classement en zone constructible a été une erreur de planification, soit qu'il se justifiait par une volonté délibérée d'arrêter le développement de l'urbanisation, par exemple pour protéger un site ». (Moor 2002 : 751)

¹⁵⁰ Modification du 15 décembre 1971 de l'article 25ter de la LCAT, in *Recueil des lois, décrets, arrêtés et autres actes du Gouvernement du Canton de Vaud*.

¹⁵¹ Règlement d'application de l'arrêté fédéral instituant des mesures urgentes en matière d'aménagement du territoire du 12 juillet 1972, in *Recueil des lois, décrets, arrêtés et autres actes du Gouvernement du Canton de Vaud*.

(2) dans la portion clairement surdimensionnée de la ZAB (c'est-à-dire les terrains situés en « zone d'extension », mais dont la construction n'est, ni sérieusement envisagée dans une perspective de 10 ans (parcelles non équipées), ni considérée comme judicieuse selon les critères d'un usage rationnel du sol), qui sont mis sous protection et déclarés provisoirement inconstructibles, respectivement dont la constructibilité est soumise à des conditions très strictes¹⁵².

*Loi du 13 septembre 1976 modifiant la LCAT du 5 février 1941 et la loi du 29 novembre 1961 sur les améliorations foncières (LAF)*¹⁵³

Partant du constat central que ni la règle des 4'500m², ni le classement en zone « sans affectation spéciale » n'ont constitué des mesures suffisantes pour juguler le phénomène de la dispersion des constructions en zone rurale en général et sur les terres agricoles en particulier, le législateur introduit la généralisation de la zone agricole dans les plans de zones communaux. Plus concrètement, les nouvelles dispositions introduites sont les suivantes :

- Imposition aux communes de la tâche -obligatoire - de délimiter une « zone agricole » sur leur territoire. Le classement dans une telle zone signifie l'abrogation de la règle des 4'500m² : désormais, seuls des bâtiments ayant une fonction agricole sont tolérés. Par ailleurs, le classement en zone agricole a une durée de validité de 25 ans au minimum.
- Dans le cas des communes non encore régies par un plan d'extension, le principe est de reclasser systématiquement tout le territoire sans affectation spéciale en zone agricole.
- Dans le cas des communes régies par un plan de zone, communes généralement de plus grande taille et ayant par ailleurs déjà développé une réflexion et des instruments en matière de planification du développement local, l'on reconnaît la pertinence de la fonction de l'actuelle zone sans affectation spéciale, comme zone de transition et d'attente. En conséquence, l'on considère qu'il serait peu judicieux, voire même dangereux pour le développement de ces communes, de reclasser systématiquement l'intégralité de la zone sans affectation spéciale en zone agricole. La loi prévoit donc la possibilité pour ces communes de reclasser une partie de celle-ci dans un nouveau type de zone aux caractéristiques proches, appelée « zone intermédiaire ». Si elle impose les mêmes restrictions en matière de construction que la zone agricole, la zone intermédiaire s'en distingue par la durée de sa validité qui n'est que de 10 ans. Après ce laps de temps, la commune peut décider soit : (1) de prolonger cette affectation, (2) le classement en zone agricole, ou (3) le classement en ZAB ; et ceci en fonction des besoins de la commune en terme de développement.
- Parallèlement, le principe du redimensionnement des ZAB sur la base des besoins définis pour les 10 prochaines années est réaffirmé et renforcé, dans la mesure où il est explicitement inscrit dans la loi et n'est pas seulement suggéré au travers des exigences en matière d'équipement de la ZAB.
- Cette nouvelle loi de 1976 implique également une modification de la loi sur l'aménagement foncier suite à l'introduction de l'instrument de la « péréquation réelle » qui prévoit la possibilité d'une compensation, non pas financière, mais en nature, pour le classement d'un terrain en zone agricole¹⁵⁴.

*Décret de prorogation des mesures provisoires urgentes en matière d'aménagement du territoire du 1^{er} août 1979*¹⁵⁵

¹⁵² Hors de la ZAB, seuls les constructions agricoles sont en principe admises. Quelques rares exceptions sont possibles dans les cas où l'emplacement de la construction est défini pas sa destination.

¹⁵³ Loi du 13 septembre 1976 sur la construction et l'aménagement du territoire (LCAT), in *Recueil des lois, décrets, arrêtés et autres actes du Gouvernement du Canton de Vaud*, pp.176-181.

¹⁵⁴ Plus concrètement, il s'agit d'un système « permettant de procéder à un remaniement parcellaire à la fois agricole et de terrains à bâtir, en assurant l'égalité de traitement entre les propriétaires compris dans une zone agricole à créer, par l'attribution de terrains à bâtir dans un sous-périmètre affecté à la construction. » (Conseil d'Etat 1976, exposé des motifs LATC 1976 :772)

¹⁵⁵ Décret prolongeant les mesures provisoires urgentes urgentes en matière d'aménagement du territoire de septembre 1979, in *Recueil des lois, décrets, arrêtés et autres actes du Gouvernement du Canton de Vaud*

Le gouvernement vaudois exploite la possibilité offerte par la LAT de proroger la validité des zones AFU de deux ans, soit jusqu'au 31 décembre 1981. Cette mesure est levée au fur et à mesure de l'adoption des plans de zone communaux établis conformément à la Loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC) de 1976.

Loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC) du 4 décembre 1985¹⁵⁶

Tout comme la loi fédérale, la loi cantonale d'application constitue avant tout une loi d'organisation et de coordination des mesures déjà là. Peu de mesures nouvelles sont instituées. En conséquence, on se limitera à signaler ici les aspects suivants :

- Définition claire et distinctive entre l'instrument du Plan directeur et les Plans d'affectations communaux.
- Introduction de l'instrument du plan directeur régional (facultatif).
- Définition des différents types de zones.
- Pas de changement significatif dans la répartition des compétences : les communes continuent d'assumer la tâche de définir et d'adopter leurs plans directeur et d'affectation, ainsi qu'à délivrer les permis de construire.

6.1.1.2 La législation sur la protection de la nature et du paysage

Loi du 13 septembre 1977 sur la protection de la région de Lavaux¹⁵⁷ et loi du 12 février 1979 sur le plan de protection de Lavaux¹⁵⁸

Le mandat constitutionnel confié en 1977 par le peuple vaudois (art. 6bis) au Conseil d'Etat et au Grand conseil concernant la mise sous protection de la région de Lavaux a débouché sur l'adoption de deux lois successives en 1977 et 1979.

La loi de 1977 a essentiellement pour objectif de fixer le périmètre du site protégé, ainsi que de définir les modalités de cette mise sous protection. En ce qui concerne cette seconde question, le choix effectué a consisté à recourir à l'instrument d'un plan directeur cantonal ayant la valeur d'un règlement cantonal, c'est-à-dire habilité à énoncer les règles de droit matériel devant être respectées. Dans le cas précis, le plan impose aux communes la définition des affectations possibles des différentes zones au sein du périmètre, ainsi que des règles de police des constructions. La loi exige dans un deuxième temps des communes qu'elles modifient leur plan de zones en fonction de ces nouvelles prescriptions.

La loi de 1979 devait au départ n'être qu'un simple décret de protection. Devant les difficultés rencontrées, ainsi que soucieux d'inscrire ces mesures dans la durée (un décret a en principe une validité limitée dans le temps), le Conseil d'Etat décide de fusionner le texte du décret initialement prévu avec le texte de la loi de 1977 pour en faire une nouvelle loi abrogeant le précédente (Conseil d'Etat 1978 :1304). Le plan directeur initialement prévu est transformé en « plan de protection »¹⁵⁹. En ce qui concerne le contenu, cette nouvelle loi impose aux communes la reprise, dans leurs plans de zones, des découpages décrits dans le plan de protection, découpages distinguant différents types de « territoires »¹⁶⁰ pour lesquels les usages possibles du sol sont à chaque fois précisément spécifiés.

¹⁵⁶ Loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC) du 4 décembre 1985, in *Recueil des lois, décrets, arrêtés et autres actes du Gouvernement du Canton de Vaud*.

¹⁵⁷ Loi du 13 décembre 1977 sur la protection de la région de Lavaux, in *Bulletin du Grand Conseil du Canton de Vaud*, pp.527-531.

¹⁵⁸ Loi du 19 février 1979 sur le plan de protection de Lavaux, in *Bulletin du Grand Conseil du Canton de Vaud*, pp.13-21.

¹⁵⁹ Ces modifications cosmétiques de la terminologie témoigne de la nouveauté de cette dernière et, par là, du processus encore en cours d'« invention » des catégories administratives spécifiques à l'aménagement du territoire.

¹⁶⁰ Le territoire viticole, les territoires agricoles I et II, le territoire d'intérêt public, le territoire de villages et de hameaux, le territoire de centre ancien de bourg, les territoires d'agglomération I et II.

6.1.1.3 Composants locaux (communaux et supra-communaux)

Toutes les communes ont vu leur plan de zones (lorsqu'il existe) passer à la moulinette des *plans des ZPTP* de l'AFU. Ces mesures ont toutefois été suspendues dès qu'une commune adoptait un plan de zones répondant aux exigences de la future loi sur l'aménagement du territoire (représentées entre-temps par l'AFU). Une grande partie des communes du périmètre ont révisé leur plan de zones durant cette période.

La création d'un organe comme la CIURL a par ailleurs contribué à un accroissement de la coordination entre les différentes planifications communales.

6.1.2 Synthèse des changements 1969-1985 en matière de droits de propriété (SR) et de policy design (PD)

Les changements affectant le *système régulateur* sont évidemment très importants durant cette période. Ils arrivent brusquement en début de période (entre 1969 et 1976), la seconde partie des années 1970 et le début des années 1980 correspondant à une phase de « régularisation » progressive du régime. Ces modifications concernent les titres de *propriété formelle*, les *droits d'usages*, ainsi que la *jurisprudence en matière d'expropriation matérielle*.

Pour ce qui concerne les droits de propriété formelle, le fait marquant est la garantie *constitutionnelle* de la propriété, ainsi que celle du principe d'une « juste indemnisation » en cas d'expropriation formelle ou matérielle (article 22^{ter}). Cela signifie qu'il y a désormais égalité juridique entre le principe de protection de la propriété (privée) et le principe de limitation de cette même propriété pour cause d'utilité publique.

Cette situation (qui débouche sur une sorte de situation de « pat juridique ») a eu comme effet le développement de la jurisprudence en matière de définition de l'expropriation matérielle en direction d'un durcissement des conditions d'octroi d'une indemnisation aux propriétaires fonciers lésés. Pour ce qui concerne les droits d'usages, l'on assiste à une multiplication des modalités leur limitation :

- Interdiction de construire des bâtiments autres qu'agricoles en dehors du réseau d'évacuation des eaux usées (Leaux 1971)
- Suspension ou très forte limitation provisoire du droit de bâtir, transformer (agrandir) ou rénover sur l'ensemble des parcelles classées en ZPTP (AFU 1972), ce qui signifie, dans le cas du canton de Vaud, au minimum l'ensemble des terrains situés en dehors des ZAB légalisées, ainsi que ceux situés dans la portion clairement surdimensionnée de la ZAB (RAFU 1973).
- Pérennisation de l'essentiel des restrictions AFU dans le cadre de la mise en œuvre de la LAT. Par ailleurs, au travers du développement, qui accompagne sa mise en œuvre, d'une jurisprudence plus restrictive en matière d'octroi d'indemnisations pour expropriation matérielle, la LAT participe à une forme de réduction de la protection de la propriété foncière contre les atteintes qui sont portées aux droits d'usages (notamment celui de bâtir) qui en découlent.
- Suppression du droit de bâtir pendant 10 ans pour les propriétaires de terrains situés en zone intermédiaire, et pendant 25 ans pour les propriétaires dont les terrains sont situés en zone agricole (LATC 1976).
- Introduction du système de la péréquation réelle tendant à privilégier les compensations en nature (déplacement de droits à bâtir) plutôt que financière en cas de classement d'un terrain équipé en zone agricole.

En ce qui concerne le *policy design* (PD), l'on assiste certainement, durant cette période, à son homogénéisation et à son renforcement, celui-ci étant désormais clairement orienté vers la gestion quantitative des surfaces. La conceptualisation aussi bien scientifique, que politique, des principes de l'aménagement du territoire témoigne d'une clarification de la définition du problème social à résoudre, soit la promotion d'un usage « judicieux du sol et rationnelle du territoire », de même que de l'hypothèse causale et de son instrument central, soit la différenciation spatiale et la planification coordonnée des usages du sol à travers le découpage généralisé du territoire en différentes zones de spécification des droits d'usages. On assiste clairement à un processus d'homogénéisation et

d'augmentation de l'interdépendance des différentes législations (coordination *interpolicy*) aussi bien aux différents niveaux institutionnels qu'entre eux¹⁶¹. En particulier, la création de la zone agricole permet de résoudre les contradictions existant entre le régime de la pose vaudoise et la politique de remembrements parcellaires visant à rationaliser l'exploitation des terres agricoles ou viticoles.

6.2 LES MODIFICATIONS DE LA STRUCTURE DE REPARTITION DE LA PROPRIETE

Il est symptomatique de constater que, malgré l'émergence du régime de l'aménagement du territoire, la question de la structure de répartition de la propriété foncière demeure un phénomène très difficile à saisir et à analyser, du fait du maintien volontaire du caractère dispersé et d'une certaine manière « secret » des données concernant la propriété foncière. Les bribes d'informations éparses à disposition suggèrent toutefois qu'il n'existe que peu de changements à ce niveau là. Deux cas méritent cependant d'être mentionnés :

- le processus de transfert de propriété en faveur de la Ville de Lausanne et du canton dans le cas de l'Hermitage, processus dont la longueur et la complexité témoignent cependant bien de son caractère exceptionnel ;
- les achats de terrains par le canton dans le cadre de la réalisation de l'autoroute du Léman et de contournement de Lausanne.

Outre ces deux cas, il n'existe pas, à notre connaissance, dans le périmètre général de l'étude de cas comme dans ceux des sous-cas, d'autres exemples comparables ni, encore moins, de politique communale spécifique d'achat de terrains.

Il est tout aussi difficile de repérer des transformations au sein de la structure de répartition de la propriété privée. Tout juste peut-on faire l'hypothèse d'une hétérogénéisation des propriétaires privés du sol dans l'agglomération, si l'on sait que, au début des années 1980, plus de 50% du marché immobilier lausannois est directement contrôlé par des sociétés suisse alémaniques. (Wolff 1981 :26)

6.3 L'EVOLUTION DES USAGES DE LA RESSOURCE ENTRE 1969 ET 1985 (ENSEMBLE DU PERIMETRE)

De manière générale, les années 1970 marquent une stabilisation, voire une baisse de la construction dans l'agglomération lausannoise. Cependant, ce phénomène n'est pas uniforme dans le périmètre et semble plus significatif au centre-ville et en banlieue que dans la périphérie :

- Les grands quartiers d'habitation aux abords du centre-ville sont pour la plupart déjà construits ou en phase finale de réalisation à la fin des années 1960, le rythme de leur réalisation baissant fortement à partir de cette période (Marchand 1997). Ce constat se trouve confirmé par les statistiques en matière de construction de logements pour la Ville de Lausanne entre 1970 et 1979 (cité in Maillard, Garnier 1981 :58¹⁶²). Ces chiffres vont même encore baisser pour la période des années 1980. Il convient de noter à ce propos que, dans le même temps (1960-1990) où, le parc immobilier de la Ville augmente de 46%, la population totale logée dans la commune n'augmente pas, la totalité des surfaces habitables supplémentaires ayant servi à absorber *l'augmentation de la demande en m² par personne* (ce que l'on appelle le « desserrement »), correspondant à l'accroissement du *nombre des ménages* suite à leur tendance à l'atomisation (Marendaz 1990 :20).

¹⁶¹ La circulation et la diffusion du vocabulaire, relativement technique, de l'aménagement du territoire dans le corpus des lois relatives à l'aménagement du territoire et donc, dans les arrangements politico-administratifs chargés de leur mise en œuvre témoigne bien de ce processus.

¹⁶² Ces chiffres montrent une chute de l'augmentation nette du nombre des nouveaux logements durant la seconde partie des années 1970. Ce nombre passe de 1086 nouveaux logements en 1971 à seulement 65 en 1978 et 271 en 1979.

- Par contre, les communes de la périphérie connaissent encore dans certains cas, comme celui de Morrens, un processus de développement important, notamment sous la forme de quartiers de villas¹⁶³.
- La relative stabilisation des usages du sol pour le logement au sein du périmètre durant cette période est largement compensée par le développement des zones artisanales, industrielles et commerciales, de même que par celui des infrastructures de transports (notamment les routes).
- En nous fondant à la fois sur les données récoltées pour les trois sous-cas, ainsi que sur les entretiens, on peut raisonnablement faire l'hypothèse que les pratiques proprement spéculatives, en raison de l'accroissement de la régulation des usages du sol et de la limitation des surfaces constructibles¹⁶⁴, a probablement sensiblement baissé.
- L'obligation de rationalisation des usages du sol et de réduction des surfaces constructibles dans les communes a signifié une réduction des surfaces utilisées comme réserves de ZAB.
- Parallèlement à l'accroissement des surfaces construites, on peut observer un accroissement des surfaces protégées à un titre ou à un autre au sein du périmètre (Hermitage, vignoble de Lavaux, zone marécageuse à Morrens, etc.).
- Finalement, l'on assiste à un recul des surfaces agricoles dans le périmètre, recul proportionnel à l'urbanisation toujours croissante de ces surfaces.

Le tableau 8 qui suit présente de manière synthétique l'évolution de l'importance relative des différents usages du sol (envisagés sous la forme des différents B&S) entre la période précédente et la période suivant le changement de régime.

¹⁶³ Entre 1971 et 1980, 8720 villas sont construites sur l'ensemble du territoire cantonal, ce qui correspond au 20% des 43'630 logements construits durant cette même période (Encyclopédie vaudoise 1984 :103).

¹⁶⁴ S'il n'est pas exclu que, dans certains cas, la réduction des surfaces constructibles ait précisément mené à des opérations spéculatives, il est par contre certain qu'elle a fortement réduit l'étendue des surfaces concernées et de cette manière l'ampleur du phénomène.

Tableau 8 : Evolution de l'importance relative des B&S du sol dans le périmètre de la région lausannoise 1969 – 1980

Biens & Services	Importance des usages		
	1969	1980	Changement 1969-1980
A Surfaces à bâtir			
-Urbanisation, aménagements collectifs, infrastructures	+++	+++	↗
- Villas, résidences secondaires	+++	+++	↗
- Logement en bâtiments locatifs (quartiers d'habitation)	+++	+++	↗
- Zones artisanales, industrielles et commerciales	++	+++	↗
- Infrastructures pour les transports (routes, rail, etc.)	++	+++	↗
- Infrastructures touristiques et loisirs	++	++	→
- Réserves de zones à bâtir	+++	++	↘
- Investissement, capitalisation et spéculation	+++	++	↘
B Espaces naturels et biodivers			
- Zones marécageuses	0	0	→
- Zones protégées régionales, réserves naturelles	+	++	↗
- Forêts et lisières	+	++	↗
- Protection du paysage culturel (construit)	+	++	↗
- Zones de protection des sites archéologiques	0	0	→
C. Entreposage de déchets	+	+	→
D. Production de matières minérales et végétales	0	0	→
E. Filtrage et régulation du cycle de l'eau			
- Filtrage de l'eau (sols perméables)	+	+	→
- Régulation du cycle de l'eau	+	+	→
F. Surfaces fertiles (agriculture et biomasse)			
- Surfaces agricoles intensives	+++	++	↘
- Forêts (sylviculture, cueillette, loisirs)	+	+	→
- Vignes	++	++	→

Légende : importance des usages : +++ = usage central, ++ = usage important, + = usage peu important, 0 = usage insignifiant ; changements : ↗ = augmentation de l'importance, → = statu quo, ↘ = diminution de l'importance

6.4 ANALYSE DE L'EVOLUTION DES DIFFERENTS SOUS-CAS ENTRE 1969 ET 1985

6.4.1 Sous-cas 1 : la campagne de l'Hermitage à Lausanne (1969-1985)

6.4.1.1 Transformations dans la nature, l'intensité et les modalités des rivalités entre les B&S

La décennie des années 1970 ayant été très riche en événements et en rebondissements, la situation au début des années 1980 concernant les rivalités autour des usages de l'Hermitage a sensiblement changé, sans toutefois à aucun moment dégénérer en conflit ouvert. L'intensité des rivalités a cependant sensiblement augmenté durant la première moitié des années 1970, période durant laquelle se développent de manière parallèle d'une part, un projet de construction massive de la campagne (projet de plan-masse de l'architecte de 1975) et d'autre part, des mesures de mise sous protection (inventaire, AFU, plan directeur de la région lausannoise).

Durant toute cette décennie, les projets d'usages en terme de construction de logements (A2b), de bâtiment administratif et commercial (A1, A3), voire éventuellement de route (A4) entrent en conflit avec les projets de conservation du statu quo, respectivement de mise sous protection du site (B7) et de son affectation en zone verte, respectivement en parc public et zone de détente (B9). Ces différents projets d'usages sont supportés par différents acteurs ou groupes d'acteurs. Alors que les propriétaires entendent promouvoir les usages A1, A2b et A3, les opposants (MDL, GPE, Parti libéral, etc.) promeuvent les usages B7 et B9. La Municipalité se trouve à mi-chemin entre ces deux projets, soutenant le principe de la construction sur la partie nord du domaine et celui de la protection sur la partie sud.

Si les négociations, et l'accord trouvé entre la Ville et les propriétaires en 1976 et 1977, marquent une première victoire des tenants des usages de protection (20% du périmètre dévolu aux usages de construction contre 80% aux usages de protection et récréatifs), ainsi qu'un règlement à l'amiable des rivalités avec les propriétaires, la situation ne va pas en rester là. En effet, suite au rebondissement que constitue le rachat des derniers 20% de terrains constructibles par la Ville et l'Etat de Vaud, l'on assiste à un net accroissement de la conflictualité au sujet de l'aménagement de cette dernière zone, les tenants de la protection intégrale (majoritaires au Conseil communal) voyant ici une occasion inespérée de réaliser leur objectif en contrecarrant le projet (peu claire) de la Ville. Plus concrètement, les différentes péripéties de cette période sont les suivantes :

1) Les urbanistes d'Urbaplan, mandatés par le canton pour élaborer les plans des ZPTP des communes de la CIURL dans le cadre de l'exécution de l'AFU, classent dans un premier temps l'ensemble du domaine de l'Hermitage en zone de protection de type Z1. Ce classement implique les mesures d'aménagement suivantes:

« n'accepter aucune nouvelle construction à l'exception des bâtiments de moindre importance en relation avec l'aménagement extérieur d'intérêt public. (...) Utiliser la durée de l'arrêté pour inclure cette zone dans un plan d'extension des zones d'aménagement extérieur recouvrant l'ensemble de la commune ».

Suite à l'opposition formulée par le propriétaire pour tenter de contrer les lourdes restrictions découlant de cette décision de classement, la commission IV, en charge du traitement des oppositions, décide le 24 juin 1974 de déclasser le domaine en Z2 impliquant les mesures d'aménagement suivantes:

« n'accepter aucune nouvelle construction sauf dans le cadre d'un plan d'extension partiel approuvé et qui assure la protection des sites, soit: le maintien intégral de l'arborisation, la limitation des bâtiments de telle sorte qu'ils n'émergent pas en dessus des arbres, l'intégration des volumes construits dans la topographie, la sauvegarde des bâtiments existants qui présentent un intérêt historique ».

Cet allègement des contraintes d'aménagement rendait ainsi moins difficile la constructibilité de certaines des parties (en particulier le Nord) du domaine, l'exigence d'un plan d'extension partiel (ou PQ) étant moins contraignante que celle d'un plan d'extension des zones d'aménagement exté-

rieur¹⁶⁵, qui revient de fait à repousser toute *décision* concernant l'aménagement du domaine au début des années 1990 au plus tôt.

En acceptant partiellement l'opposition des propriétaires au premier classement AFU, l'Etat de Vaud, en accord en cela avec les vues de la Municipalité, n'entend pas geler la question de l'aménagement de l'Hermitage en le rendant de fait inconstructible durant les 20 prochaines années. Le classement en Z2 correspond en ce sens beaucoup mieux aux conceptions du développement à moyen terme de la Municipalité.

Plutôt que de mettre définitivement le feu aux poudres, la présentation en 1975 du plan-masse du projet des propriétaires a mené à des négociations dont la convention (du 28 décembre 1976) qui en résulte règle l'essentiel des rivalités selon le compromis suivant¹⁶⁶ :

- Les propriétaires font don de la maison de maître et d'une partie du parc (zone 4) (valeur estimée à CHF 1'500'000.-), ainsi que de la forêt (zone 6).
- Ils cèdent la zone 7 sous réserve d'un droit de retour au cas où la route ne serait pas construite.
- Ils cèdent également les « hors lignes » en bordure de la Rue du Vallon et de l'Avenue Vuillemin.
- Ils vendent à la Ville les zones 3 et 5 pour un prix de CHF 3'900'000.- (=120.-m²).
- Les terrains restant aux mains de la famille Bunion seront exemptés pour une durée de 40 ans d'un éventuel prélèvement de la plus-value.
- La Ville exonère les vendeurs de la part communal de l'impôt sur les gains immobiliers.
- Toutes les servitudes existantes grevant le domaine seront reprises telles quelles.
- La Ville prend en charge les travaux d'aménagement de la maison de maître nécessaires à sa transformation en fondation culturelle et lieu d'exposition, travaux dont les coûts sont évalués à CHF 1'100'000.-.
- L'entrée en jouissance de la donation n'interviendra qu'après la mort de Paul Bunion, son actuel occupant.
- La famille Bunion dote la fondation culturelle d'un capital initial de CHF 100'000.- (+2% du prix de vente net du terrain de chaque parcelle vendue par la famille Bunion dans le périmètre du PQ), la Ville s'engageant à verser à la Fondation une subvention annuelle destinée à couvrir les frais d'organisation et d'animation des activités culturelles.
- La création de la Fondation et la donation de la Famille Bunion à la Ville est soumise à l'adoption du PQ par le Conseil communal et sa ratification par le Conseil d'Etat.

Suite aux oppositions suscitées par la première version du PQ d'avril 1977 soumise au Conseil communal, ce dernier est renégocié comme suit avec les propriétaires:

- Abandon par les propriétaires du droit de retour sur la zone 7 en cas de non construction de la route de ceinture. Cette zone est donc cédée sans condition à la Ville et est affectée en zone de verdure.
- Abandon du projet de construire et don à la Ville de la zone 9 (en bordure de la Rue du Vallon) à condition que celle-ci soit classée en zone de verdure.
- Achat supplémentaire par la Ville pour la somme de 1'100'000.- de la zone 2, soit pour un prix (= 174.-m²) intermédiaire entre le prix de la zone constructible et le prix de la zone de verdure.

Cette version amendée est acceptée à une très large majorité par le conseil communal le 27 septembre 1977.

Alors que l'on pouvait s'attendre à une extinction des rivalités suite à l'acceptation par toutes les parties du PQ, la rivalité centrale entre construction et protection émerge à nouveau, sous des formes plus conflictuelles suite à l'acquisition par la main publique de la dernière parcelle constructible (zone 1) en 1979. En effet, aussi longtemps que la Municipalité négociait avec les propriétaires privés, le Conseil communal a de manière générale suivi celle-ci. A partir du moment où la Ville

¹⁶⁵ Plan qui prendra, dans les années 1980, la forme d'un plan d'extension des zones foraines qui créa les zones intermédiaires dont le développement est conçu dans un horizon temporel de 10 ans et plus.

¹⁶⁶ Pour la localisation des différentes zones dont il est ici question, se reporter à l'annexe 9.

devient les titres de propriété et devient la promotrice d'un projet de construction, le soutien de la majorité du Conseil communal s'effrite et des conflits importants émergent, qui se régleront devant le peuple (référendum contre le projet de construction du collège) ou devant le Conseil communal (motions demandant le classement selon LPNMS).

Les deux tableaux qui suivent (tableaux 9 et 10) présentent de manière synthétique l'ensemble des enjeux et des décisions concernant (1) l'affectation des terrains de l'Hermitage et (2) les jeux fonciers (vente, achat, don) entre la Ville et les propriétaires entre 1975 et 1985. Ils permettent notamment de montrer :

- L'importance du processus de réduction progressive de la zone constructible au profit de la zone de verdure et du parc public (passage de 54% à 19% de zone constructible et de 37.5% à 79% de zone de verdure).
- L'importance du processus des échanges fonciers ayant mené à cette redéfinition des usages du sol au sein de ce périmètre. On perçoit ainsi bien les liens étroits existant entre les procédures d'achats et les donations. Dans le cas de ces échanges fonciers, il est clair que « donner permet de vendre ». Cela permet également de montrer le changement de politique de la Ville qui, bien qu'en s'en défendant tout au long des années 1970, se retrouve au total en possession de la totalité du domaine (à l'exception de la demi-parcelle aux mains du canton. Et ceci pour la somme totale de 12 Mio. de CHF !
- Le transfert des titres de propriété sur l'ensemble de la surface encore constructible d'un acteur privé à des acteurs publics, transforme ces derniers de « régulateurs » extérieurs en propriétaires fonciers et en promoteurs.
- L'importance fondamentale du dernier achat de 1979 pour la suite de l'histoire de l'aménagement du domaine et l' « erreur stratégique » qu'a représenté pour la Ville, l'achat en copropriété de la dernière zone constructible, alors que le projet d'affectation n'était, au contraire de celui du canton, pas encore mûre.

Tableau 9 : Récapitulatif des différentes zones d'affectation découpées au sein du domaine de l'Hermitage (évolution de l'affectation et de la propriété foncière) 1975-1985 (pour la localisation des zones, voir l'annexe 5)

Zones/taille en m2	premier plan-masse de 1975	Première version du PQ discutée au conseil communal le 19 avril 1977		deuxième version (amendée) de PQ accepté le 27 septembre 1977 (annexe 6)		Situation en 1985
		affectations	propriété	affectations	propriété	
Zone 1 33'946m2	<i>Zones constructibles restant en mains des propriétaires. Projet de construction d'un important quartier d'habitation.</i>	Zone constructible et de verdure sur laquelle il est projeté de construire 7 bâtiments de 3 à 5 étages permettant de loger environ 750 personnes. <ul style="list-style-type: none"> • 9'000m2 de verdure (forêt inconstructible) • 24'946m2 de zone constructible 	Propriété de la famille Bunion grevée d'une servitude de passage pour le cheminement piétonnier public.	Sans changement	Sans changement	Rachat par l'Etat de Vaud et la Commune de Lausanne à fin 1979. Réduction de 1/3 de la zone constructible à l'est. Zone divisée en deux parties. Modification de l'affectation initiale et passage à une affectation de bâtiments publics. Construction du Tribunal cantonal dans partir supérieure. Rejet en votation populaire (référéndum) du projet de la Ville de construire un établissement scolaire et un centre PC. Actuellement, motions pendantes au Conseil communale demandant classement de l'intégralité du site selon LPNMS.
Zone 2 6315m2		Enclave constructible prévue pour l'implantation d'un bâtiment administratif (siège de société ou hôtel). 1'500m2 de zone de verdure (forêt) et 4'815m2 de zone constructible	Propriété de la famille Bunion grevée d'une servitude de passage pour le cheminement piétonnier public.	Suite aux oppositions, abandon du projet de bâtiment administratif.	Accord avec les propriétaires en vue d'une acquisition par la ville à un prix modeste.	Parc public propriété de la Ville.

Zone 3 6'410m2	Zone de verdure située dans la partie ouest du parc destinée essentiellement à l'aménagement du parc public. Proposition de don d'une partie à la Ville	zone de verdure située dans la partie ouest du parc destinée essentiellement à l'aménagement du parc public, mais susceptible de recevoir de petites constructions d'intérêt public	Acquisition par la Ville	sans changement	sans changement, propriété de la Ville	Propriété de la Ville, discussions autour de la rénovation du bâtiment des écuries.
Zone 4 12'630m2	Zone de la maison de maître et des terrains attenants. Proposition de don à la Ville.	Zone de la maison de maître et des terrains attenants. Zone réservée à l'aménagement d'un parc public	Don des propriétaires à la ville.	Sans changement	Sans changement, propriété de la Ville.	Transformation de la maison de maître en musée accueillant des expositions de peinture. Gestion des collections et organisation des expositions par la Fondation de l'Hermitage (fondation de droit privé).
Zone 5 25'967m2	<i>Zones constructibles restant en mains des propriétaires. Projet de construction d'un important quartier d'habitation malgré son inscription dans l'inventaire cantonal (LPNMS).</i>	Zone de verdure constituant la partie principale du futur parc public.	Acquisition par la Ville	Sans changement	Sans changement, propriété de la Ville.	Parc public dont on projette le classement selon l'inventaire cantonal de la LPNMS.
Zone 6 29'030m2	Zone de forêt (inconstructible) maintenue en zone de verdure. Don d'une partie à la Ville pour la réalisation d'un parc public.	Zone de forêt maintenue en zone de verdure.	Don du propriétaire à la ville de l'intégralité de la zone.	Sans changement	Sans changement, propriété de la Ville	Parc public propriété de la Ville.

Zone 7 7620m2	Zone réservée pour le passage d'une route (appartenant à la « moyenne ceinture ») reliant Bellevaux à la Sallaz.	Sans changement	Convention selon laquelle le terrain nécessaire à la construction de la route est <i>cédé</i> par les propriétaires à la commune, sous condition d'un droit de retour en cas de non construction de la route dans un délai de 40 ans après l'adoption du PQ. Les terrains restent, hormis la route, inconstructibles.	Projet de construction d'une route de « moyenne ceinture » est rapidement considéré comme « presque totalement abandonné ».	Propriétaires cèdent simplement le terrain à la Ville, en renonçant à leur droit de retour.	Parc public propriété de la Ville.
Zone 8 1'850m2	<i>Zones constructibles restant en mains des propriétaires. Projet de construction d'un important quartier d'habitation.</i>	Zone constructible. Projet de destruction de la maison du XVIII ^e et remplacement par un bâtiment de logement de 5 étages.	Propriété de la famille Bunion.	Projet de transformation en résidence.	Vente de la zone à un entrepreneur privé indépendant de la famille Bunion.	Transformation en petit locatif
Zone 9 1'450m2	<i>Zones constructibles restant en mains des propriétaires. Projet de construction d'un important quartier d'habitation.</i>	Zone constructible. Projet de construction de 2 grands bâtiments de logements de 2 à 3 étages, d'une longueur de 30 à 40m. chacun.	Propriété de la famille Bunion	Transformation en zone verte inconstructible	Don des propriétaires à la Ville	Sans changement

Les zones 3, 4, 5, 8, 9 sont classées par le Conseil d'Etat le 16 août 1972 dans l'Inventaire cantonal des monuments naturels et des sites.

Tableau 10: Récapitulatif du projet d'affectation et de transfert des titres de propriété dans le cadre du plan de quartier du 19 avril 1977

Terrains	premier plan-masse de 1975	%	Première version du PQ discutée au conseil communal le 19 avril 1977	%	deuxième version (amendée) de PQ accepté le 27 septembre 1977	%	situation en 1985 (après achat par Ville et canton de la zone 1 et construction du Tribunal)	%
zones constructibles	69'528m2 (zones 1, 2, 5, 8, 9)	54.3%	43'561m2 (zones 1, 2, 8, 9)	34%	33'946m2 (zone 1)	26.9%	réduction de 1/3 de la zone constructible (- 10'183m2) sur son flanc est = 23'763m2	18.9%
zones de verdures , y compris, maison, parc et forêt	48'070m2 (zones 3, 4, 6)	37.6%	74'037m2 (zones 3, 4, 5, 6)	57,8%	89'422m2 (zones 2, 3, 4, 5, 6, 7, 9)	71%	99'605m2	79%
Hors-ligne ou divers (initialement route moyenne ceinture)	10'325m2 (zone 7 + hors lignes = 2705m2)	8.1%	10'750m2 (zone 7 + hors lignes)	8,3%	2'705m2 (hors-lignes)	2.1%	2'705m2 (hors-lignes)	2.1%
Surface totale de la campagne	127'923m2	100%	127'923m2	100%	126'073m2 (zone 8 vendue séparément)	100%	126'073m2	100%
Surface acquise par la Ville (et le canton) (dont % surfaces constructibles totales)	0m2	0% (0%)	32'377m2 (zones 3 & 5) pour un prix de CHF 3'900'000.- (=120.-m2)	25,3% (0%)	38'692m2 (zones 2, 3 & 5) pour un prix de 1'100'000.- (soit un total de CHF 5'000'000.- =129.-m2) (0%)	30.7%	72'638m2 (zones 1 (en copropriété avec le canton), 2, 3 & 5) pour un prix de CHF 7'000'000 (soit un total de CHF de 12'000'000.-=165.-m2)	57,6% (100%)
Surface donnée ou cédée gratuitement à la Ville (dont % surfaces constructibles totales)	48'070m2 (zones 3, 4, 6)	37.6% (0%)	51'985m2 (zones 4, 6 & 7 + hors lignes) valeur estimée de la zone 4 = CHF 1'500'000.-	40,6% (0%)	53'435m2 (zones 4, 6, 7, 9 + hors lignes)	42.4% (0%)	53'435m2 (zones 4, 6, 7, 9 + hors lignes)	42,4% (0%)
Surface restant aux propriétaires (dont % surfaces constructibles totales)	79'853m2 (zones 1, 2, 5, 7, 8, 9 + hors-lignes)	62.4% (87%)	43'561m2 (zones 1, 2, 8, 9)	34, 1% (100%)	33'946m2 (zone 1)	26,9% (100%)	0m2	0% (0%)

Source: Préavis n°175, Bulletin du Conseil communal de Lausanne, n°5, séance du 19 avril 1977; P.405, séance du 27 septembre 1977; Vallotton 2001:120-126

6.4.1.2 Apparition ou disparitions d'acteurs, modifications de leurs droits, de leurs ressources et de leurs stratégies

La situation actuelle de l'aménagement de l'Hermitage est donc le résultat de tout une série d'événements convergents que sont: (1) la mise à l'Inventaire de la partie sud du domaine, (2) la mise sous protection provisoire par l'AFU, (3) les orientations développées dans le plan directeur de la région lausannoise, (4) l'intelligence et la sensibilité des propriétaires à l'égard de la question de l'aménagement et de la protection du patrimoine urbain que représente leur domaine, (5) la stratégie de négociation de la Municipalité, qui a permis de faire le lien entre les propriétaires et le Conseil communal, (6) la création d'une Fondation de droit privé à vocation culturelle, tous ces éléments contribuant à la conclusion des différents accords successifs entre la Ville et les propriétaires.

L'épisode de l'AFU ne crée pas en soi l'envie ou la nécessité de protection, mais apporte de l'eau au moulin des tenants de la protection, respectivement de la réduction significative de la constructibilité des terrains de la campagne (position de la Commune). L'influence de l'AFU est cependant déterminante sur un point, qui est celui de soumettre la constructibilité de la campagne, non seulement à des exigences en matière de protection du site, mais également et surtout à l'obligation d'élaborer un PQ, c'est-à-dire à soumettre la constructibilité de cette zone à un vote du Conseil communal, ce qui revient en définitive à *affirmer le caractère public et politique de tout projet d'aménagement de la campagne*.

Pour le reste, ce sous-cas est d'abord l'histoire d'une négociation réussie entre un gros propriétaire foncier et la Municipalité d'une grande ville. Si les négociations entre la Ville et les propriétaires ont été longues et parfois compliquées, elles n'ont cependant jamais dégénéré en conflit. Cette situation s'explique probablement par les caractéristiques et les ressources des acteurs en présence.

La famille propriétaire dans les années 1970 ne ressemble de loin plus à la grande famille lausannoise du XIX^e siècle. Elle s'est fragmentée, hétérogénéisée, internationalisée et finalement dispersée géographiquement, de telle sorte que M. Paul Bunion, au soir de sa vie, a compris que personne ne reprendra la lourde charge de l'entretien du domaine¹⁶⁷. Il souhaite dès lors régler dignement le sort de sa campagne et choisit de donner à sa maison une fonction publique et culturelle. Ayant déjà fait l'expérience de la difficulté d'impliquer la Ville, qui manque de ressources financières, dans l'achat d'une partie du domaine, il choisit la stratégie de la donation qui met celle-ci dans l'impossibilité de refuser de s'engager, ce d'autant plus que l'aménagement de ce domaine constitue l'un des enjeux majeurs du développement urbain au sein du périmètre communal.

La Ville, outre le fait qu'elle ne dispose pas des moyens financiers pour acheter l'ensemble de la propriété, a des réticences concernant les implications pour son service des parcs et jardins de l'accroissement des surfaces à entretenir. De plus, elle est sensible au changement de la conjoncture et à la baisse probable du prix des terrains à bâtir du fait que l'on hésite de plus en plus à construire des locatifs en raison de la stagnation démographique. Par ailleurs, l'argument des autorités communales pour refuser l'achat de l'intégralité du domaine consiste à relever que, au travers de la convention de 1976, ce sont 72% du domaine qui sont maintenus en zone de verdure et ceci en contrepartie d'une implication de la ville dans l'acquisition de seulement 25% de la surface. De plus, le PQ qui en résulte garantit la réalisation d'un parc public de taille comparable aux autres parcs de la ville à proximité du centre-ville et de quartiers densément peuplés (Borde, Bellevaux, Rouvraie/Pavement). Il permet la construction de logement et de locaux administratifs et commerciaux complétant les constructions des quartiers voisins de la Rouvraie, du Pavement et du Signal. L'augmentation de la population résidente et l'implantation de places de travail contribuera à la diversification des fonctions de cette partie de la ville et à la lutte contre l'émigration de la population urbaine.

¹⁶⁷ Dès les années 1970, à partir du moment où commence à se poser sérieusement la question du devenir du domaine et de la maison de maître, le domaine est géré en « copropriété », rassemblant le « patriarche » Paul Bunion et ses 8 héritiers.

Paradoxalement, les rapports de confiance qui ont caractérisés les relations entre la Municipalité et les propriétaires, n'ont pas existé de la même manière entre la Municipalité et le Conseil communal. En effet, ces rapports sont devenus de plus en plus conflictuels au fur et à mesure de l'avancement du processus d'aménagement et se sont même franchement dégradés à partir du moment où la Ville acquiert la dernière zone constructible et que le canton y implante son Tribunal cantonal. La montée en puissance du GPE au Conseil communal à cette époque n'a évidemment pas contribué à la pacification de la situation.

L'évolution de la situation durant les années 1980 et surtout 1990, semble confirmer que la Ville est la grande perdante de la dernière opération foncière (achat de la moitié de la zone 1 pour 3,5 Mio de CHF) dans la mesure où, contrairement au canton, elle n'a pas réussi jusqu'ici à réaliser son projet, ayant trop tardé à l'élaborer. On voit ici en passant l'importance du timing dans les opérations foncières et immobilières, l'art majeur consistant à saisir les « fenêtres d'opportunités ».

Il semble donc au total que la Ville se soit faite piéger dans sa stratégie foncière par l'activation par les opposants des instruments du Policy Design à travers la demande de classement selon la LPNMS. Mais les opposants ont également tenté, cependant sans succès, le passage par la voie des droits de propriété, lorsqu'ils cherchaient, en contrepartie de la construction du collège, à obtenir une servitude de non construction en faveur du MDL sur l'ensemble de la partie non constructible du domaine. Craignant la puissance des droits de propriété, la Ville, avait prudemment refusé cet arrangement.

6.4.2 Sous-cas 2 : Lutry (1972-1987)

6.4.2.1 Transformations dans la nature, l'intensité et les modalités des rivalités entre les B&S

La période allant de l'entrée en vigueur du plan d'extension de 1972 à celle du nouveau plan d'affectation de 1987 a été marquée par deux processus centraux que sont l'exécution de l'AFU et l'initiative populaire constitutionnelle de « Sauver Lavaux ».

Ces deux dynamiques ne transforment pas fondamentalement les rivalités existantes, mais viennent plutôt se superposer à elles et les prolonger en infléchissant dans certains cas leur cours. Dans la grande majorité des cas, cet infléchissement s'est fait en direction d'un accroissement de la régulation des usages du sol impliquant une limitation de la construction sur le territoire communal, ainsi qu'une meilleure protection du vignoble.

En ce qui concerne l'exécution de l'AFU, il est intéressant de noter les éléments suivants :

- L'importance de la mesure, résultant de l'interprétation cantonale de l'AFU, consistant à bloquer provisoirement toute construction dans l'ensemble des zones sans affectation spéciale, que celles-ci soient des terres agricoles ou des vignes. Cette mesure contribue certainement à accroître la conflictualité entre le canton et la commune d'une part, et les propriétaires fonciers, et notamment les sociétés immobilières ayant acheté des terrains dans ces zones, d'autre part. Elle aura toutefois à terme un effet important sur le déplacement en direction de l'ouest de la ligne de démarcation entre ZAB et zones viticoles.
- Malgré l'entrée en vigueur très récente d'un nouveau plan d'extension relativement sévère, Lutry constitue certainement l'une des communes du canton ayant connu la procédure de traitement et de résolution des oppositions au plan des ZPTP la plus longue, conflictuelle et compliquée. Ainsi, le plan n'est adopté par le Conseil d'Etat qu'en 1977, soit 4 ans après la mise à l'enquête.
- Comme souvent, les conflits qui tournent mal en matière d'aménagement du territoire finissent devant les tribunaux. Lutry ne fait pas exception, le conflit autour de la mise sous protection provisoire d'une parcelle en ZAB à l'extrémité est du village étant finalement tranché par le Tribunal fédéral en faveur de la Commune.
- L'exécution de l'AFU a eu un effet plutôt paradoxal, dans la mesure où le conflit majeur résultant de son exécution n'est pas le produit d'une opération de mise sous protection provisoire, mais au contraire, de l'absence d'une telle mesure. Ainsi, le conflit se focalise-t-il sur le *maintien en zone constructible* de moyenne densité de la zone de Crochet-Châtelet (ou dite également des « Moulins »), située entre Savuit et le Bourg de Lutry. A travers leur revendication

d'une meilleure protection de la zone, les deux associations que sont « le groupe indépendant de Lutry » et l'Association « Sauver Lavaux » mettent en lumière un aspect inédit du droit d'opposition. Cet exemple montre en effet bien la situation d'incertitude juridique créée par des oppositions ayant pour objectif un *accroissement* de la protection plutôt qu'une suppression de celle-ci. Ce faisant, il montre bien combien l'instrument de l'opposition est avant tout conçu pour les propriétaires fonciers, plutôt que pour les défenseurs d'un aménagement plus rigoureux.

- Finalement, cet exemple montre encore que, confrontées à des situations pas explicitement prévues par la réglementation d'urgence, juridiquement peu claires et donc à l'issue relativement incertaine, les deux parties préfèrent négocier un arrangement à l'amiable plutôt que de risquer une nouvelle conflictualisation de leurs relations. Il est fort probable que la simultanéité de cette affaire de Lutry avec le conflit de Villette et le lancement de l'initiative « Sauver Lavaux » a incité les deux parties à résoudre le problème à l'amiable plutôt que de risquer que celui-ci ne dégénère et soit récupéré par les initiants de « Sauver Lavaux ».

Le lancement de l'initiative « Sauver Lavaux » constitue, quant à lui, probablement l'un des premiers exemples de recours aux droits populaires en matière d'aménagement du territoire et de protection du paysage dans le canton de Vaud, voire même au niveau national. En ce sens, il représente un changement important dans les modalités d'appréhension et de gestion des conflits en rupture complète avec le système des relations politiques locales « à la vaudoise » (Dummer 1973 :72). En effet, les méthodes de lutte mises en œuvre par l'association, sous l'impulsion de F. Weber, et notamment la médiatisation et la montée en généralité du conflit au travers de la stratégie d'élargissement du périmètre de celui-ci, sont autant de manœuvres qui ont déconcerté les autorités locales et les ont forcées à modifier leurs stratégies en les obligeant à s'organiser, elles aussi, au niveau régional, ainsi qu'à recourir aux médias.

Tableau 11 : Evolution du classement en zones des différents espaces sensibles de la commune de Lutry entre 1972 et 1987 (pour la localisation des zones, voir l'annexe 7)

Description et localisation des zones de rivalités	Plan de zone avril 1972 (annexe 7)	Plan AFU 1973 (description des zones, motifs de classement et mesures d'aménagement ou de police des constructions en découlant (annexe 8)	Loi cantonale sur la protection de Lavaux de 1977	Plan d'affectation 1987 (annexe 9)
1) Bourg de Lutry et villages de Savuit, Châtelard, Corsy	<ul style="list-style-type: none"> Lutry : classement en zone verte Savuit, Châtelard, Corsy : classement en zone village 	Classement en zone Z4 (zone à bâtir déclarée zone protégée à titre provisoire) : <ul style="list-style-type: none"> Protection des terrains peu ou pas bâtis situés dans la zone de ville ou de village. Assurer la protection des sites construits. N'accepter aucune reconstruction, transformation importante, surélévation ou construction nouvelle sans l'adoption préalable d'un plan d'extension partiel ou plan de quartier respectant pour les constructions existantes le règlement communal et assurant l'intégration architecturale des bâtiments nouveaux dans l'ensemble des constructions anciennes. 	<ul style="list-style-type: none"> Lutry : classement en territoire de centre ancien de bourg Savuit, Châtelard : Classement en territoire de village et de hameau 	<ul style="list-style-type: none"> Réduction de la zone de village du bourg de Lutry, et classement de la partie occidentale du bourg en zone de verdure ou d'utilité publique inconstructible. Réflexion sur l'aménagement de l'ensemble de la partie occidentale du village. Réduction des zones de villages de Savuit et de Châtelard avec reclassement partiel en zone viticole.
2) Chamaley	Division de la zone en deux parties : <ul style="list-style-type: none"> Ouest : maintien en zone mixte Est : classement en zone sans affectation spéciale - vigne 	<ul style="list-style-type: none"> Ouest : classement en zone constructible selon les prescriptions de la loi cantonale Est : Classement hors zone AFU (la protection assurée par plan de zone communal répond aux exigences de l'AFU). 	<ul style="list-style-type: none"> Ouest : Division de la zone en 2 parties : (1) territoire d'agglomération I et (2) territoire d'intérêt public Est : classement en territoire viticole 	<ul style="list-style-type: none"> Ouest : reprise de la division de la zone en 2 parties : (1) classement en zone mixte et (2) élaboration d'un plan spécial (PQ ou PPA) Est : classement en zone viticole

3) Zone de Crochet-Châtelet (ou des « Moulins ») située entre Savuit et le bourg de Lutry	Classement en zone constructible de moyenne densité	<ul style="list-style-type: none"> • Classement en zone constructible selon les prescriptions de la loi cantonale • Suite à une forte opposition de la part du Groupe indépendant de Lutry et de l'Association « Sauver Lavaux » qui demandent la mise sous protection de cette portion de la ZAB, les autorités cantonales décident la création d'une nouvelle zone de protection ad hoc (Z6). • Devant les problèmes de légalité que pose cette démarche et suite à la modification du plan des zones communal (réduction de la densité de constructibilité), les autorités cantonales renoncent finalement au classement de ces parcelles en zones AFU. 	Division de la zone en 2 parties : <ul style="list-style-type: none"> • Classement de la partie centrale non encore construite (mais équipée) en territoire viticole • A l'est et à l'ouest de cette zone viticole, classement des zones déjà partiellement construites en territoire d'agglomération I 	Reprise de ces 2 zones : <ul style="list-style-type: none"> • Classement de la partie centrale en zone viticole • Subdivision du territoire d'agglomération I en zone d'habitation I et II
4) Tour Bertholod	Classement en zone viticole	Classement hors zone AFU (la protection assurée par plan de zone communal répond aux exigences de l'AFU)	Classement en territoire viticole	Classement en zone viticole
5) Vignoble de Châtelard (nord et est du village)	Classement en zone viticole	Classement hors zone AFU (la protection assurée par plan de zone communal répond aux exigences de l'AFU)	Classement en territoire viticole	Classement en zone viticole .
6) Vignoble Savuit - Bossières	Classement de l'ensemble du périmètre du vignoble en zone sans affectation spéciale - vigne	Classement en « autre zone de protection » (mise sous protection de l'ensemble des zones sans affectation spéciale)	Classement en territoire viticole . Gain de quelques parcelles sur la zone constructible de Gravesse.	Classement en zone viticole .
7) Crêt de Plan	Classement en zone sans affectation spéciale - vigne	Classement en « autre zone de protection » (mise sous protection de l'ensemble des zones sans affectation spéciale)	Zone située hors du périmètre de la loi .	Classement en zone viticole .

8) Bras de fer	Classement en zone constructible de faible densité	classement en zone constructible selon les prescriptions de la loi cantonale	Division de la zone en 2 parties : <ul style="list-style-type: none"> • Partie sud (1/3) est classée en territoire viticole • Partie nord (2/3) est classée en territoire d'agglomération II 	Reprise de ces deux zones : <ul style="list-style-type: none"> • Sud : classement en zone viticole. • Nord : classement en zone d'habitation II
9) Terrains situés entre la route de Belmont et l'échangeur autoroutier de la Croix s/ Lutry	Classement en zone constructible de faible densité	Classement en zone Z2 (zone à bâtir déclarée zone protégée à titre provisoire) : <ul style="list-style-type: none"> • Zone de villas situées en aval de la route de Belmont, vue très impressionnante. • Assurer la protection des sites et une occupation judicieuse du territoire. • N'accepter aucune nouvelle construction avant d'avoir établi un plan d'ensemble assurant au maximum la protection de la vue ; n'accepter ensuite aucune nouvelle construction qui ne soit conforme aux mesures préconisées par ce plan (limitation de hauteur, plan de quartier, remaniement parcellaire, etc.). 	Classement en territoire d'agglomération II	<ul style="list-style-type: none"> • Réalisation d'une étude test par la CIURL sur les « couloirs de vue ». • Classement d'une partie de la zone en zone d'habitation III. Les restrictions en vigueur sont plus contraignantes que les mesures exigées par la loi sur la protection de la région de Lavaux de 1977. • Achat de certaines parcelles par la Coopérative des sites et des espaces verts de la région lausannoise (SOCOCEV) transformées en zone de verdure ou d'utilité publique.
10) Zone dite du « miroir » à la Croix s/Lutry.	Classement en zone artisanat et industrie	Classement en zone Z1 (zone à bâtir déclarée zone protégée à titre provisoire) : <ul style="list-style-type: none"> • Zone industrielle légalisée, non équipée (assainissement et accès routiers). • Statut du sol incompatible avec l'état d'équipement. • N'accepter aucune nouvelle construction. 	Zone située hors du périmètre de la loi .	<ul style="list-style-type: none"> • Partie Ouest : classement en zone agricole (y compris secteur S de protection des eaux). • Partie Est : classement en zone intermédiaire. Plan Partiel d'Affectation « Le Miroir » entre en vigueur en 1993 subdivisant la partie en 3 zones (agricole, à bâtir et mixte). • Modification du PPA en 2001 permettant la construction d'un collège sur une partie de la zone.

Légende : plan de zone 1972 = tableau 7 (partie 5.4.2.1) ; Plan AFU 1973 = directement dans le tableau

Loi cantonale sur la protection de Lavaux de 1977

Territoire de centre ancien de Bourg Territoire destiné à toutes les activités liées à un centre de bourg régional ainsi qu'à l'habitat. Protection de la silhouette générale et de l'architecture de la localité au travers de règles de police des constructions strictes (proportion des volumes, ordre contigu, distance aux limites de la propriété, distance entre les bâtiments, etc.)

Territoire de village et de hameaux Territoire destiné prioritairement aux activités avec la viticulture et l'habitat. Protection de la silhouette générale et de l'image de l'ensemble en vue plongeante. Règles de police des constructions strictes concernant la volumétrie et la logique d'implantation des bâtiments.

Territoire d'agglomération de types I et II I : zone destinée en prédominance à l'habitat. Limitation des constructions nouvelles à 3 niveaux.
II : zone destinée en prédominance à l'habitat. Limitation des constructions nouvelles à 2 niveaux. Adaptation des constructions à la configuration générale du sol et du paysage.

Territoire d'intérêt public et d'équipements collectifs Territoire destiné à des équipements d'intérêt public (aménagements en plein air). Les constructions doivent avoir un caractère et une volumétrie adaptée au site.

Territoire viticole Zone de vignes en principe inconstructible, dont la configuration générale du sol est maintenue

Plan d'affectation 1987 (Commune de Lutry 1986)

Zone de ville et villages Idem que loi de protection de Lavaux 1977. Accroissement de la protection au nom de la valeur esthétique, artistique et historique en tant qu'ensembles urbanistiques. Protection de la configuration générale du sol. Division de la zone en différents secteurs d'affectations connaissant des dispositions spécifiques.

Zone d'habitation I Zone destinée principalement à l'habitation, mais pouvant accueillir d'autres activités en lien avec l'habitation et la proximité du bourg de Lutry. Coefficient d'utilisation du sol = 0,5.

Zone d'habitation II Zone destinée plus exclusivement à l'habitation, d'autres activités pouvant y être tolérées si elles sont compatibles avec l'habitation et avec le caractère du site. Coefficient d'utilisation du sol = 0,333.

Zone d'habitation III Zone constructible de faible densité, réservée à l'habitation familiale (maximum 2 appartements par bâtiment, ordre contigu interdit). Existence de mesures d'alignement spéciales, distance à la route plus grande, mesures spéciales d'intégration au site et de protection de la vue.

Zone de verdure et d'utilité publique Zone destinée à la verdure, à la protection des sites, aux installations de loisirs, de sports et d'utilité publique.

Zone intermédiaire Zone d'attente dont la destination future n'est pas encore déterminée et dont l'affectation sera définie au moyen de PQ ou de PPA. Cette zone reste inconstructible jusqu'à l'adoption de tels plans.

Zone mixte Zone principalement destinée aux activités professionnelles. Coefficient d'utilisation du sol = 0,5

Zone viticole Zone en principe inconstructible destinée à la viticulture. Seules les constructions en relation avec l'exploitation de la vigne sont autorisées pour autant qu'un besoin objectivement fondé existe. L'implantation de telles constructions est strictement limitée aux zones prévues à cet effet dans le plan d'affectation.

Zone agricole Zone en principe inconstructible destinée aux activités en relation avec la culture du sol. Sont toutefois admis, les bâtiments agricoles, les constructions et installations d'intérêt public, ainsi que celles liées aux loisirs et les équipements sportifs.

Ce tableau permet de tirer les enseignements suivants concernant l'évolution des zones de rivalité entre 1972 et 1987 :

- De manière générale, l'on assiste au prolongement du phénomène d'accroissement de la régulation des usages du sol sur l'ensemble du territoire communal, de même que de différenciation de la réglementation des zones d'affectation de ces usages. Le plan d'affectation de 1987 compte désormais 17 zones d'affectations différentes et compte par ailleurs 16 plans spéciaux (PQ ou PPA) différents (contre 10 précédemment).
- L'on assiste au déplacement en direction de l'ouest de la ligne de démarcation entre ZAB et zones viticoles inconstructibles suite aux mises en œuvre successives de l'AFU et de la loi sur la protection de Lavaux¹⁶⁸. En effet, ces deux trains de mesures ont eu pour effet de transformer le vignoble de Savuit – Bossières d'une zone sans affectation, toujours constructible, en zone viticole *inconstructible*. Le vignoble de Crêt de Plan, situé sur la rive droite de la Lutrive, doit, quant à lui, au seul AFU (la zone est située en dehors du périmètre de la loi sur la protection de Lavaux), ainsi qu'à la détermination du Service cantonal de l'Urbanisme, un sauvetage équivalent, finalement consacré dans le plan d'affectation de 1987.
- Toute une série d'autres opérations de réduction de la ZAB sont réalisées dans les secteurs de Chamaley, Crochet-Châteley, Bras de Fer et du Miroir. Le mécanisme est à chaque fois le même et consiste en une concentration des constructions sur une partie de la zone et un reclassement du reste de celle-ci en zone inconstructible de nature viticole ou agricole. Dans de nombreux cas, la densité des constructions est également sensiblement réduite.
- L'affectation du reste des zones sans affectation spéciale se fait au travers de plans spéciaux (PQ ou PPA). Ces zones de développement sont situées soit en périphérie du Bourg, soit sur les terrains libres situés entre la partie supérieure du vignoble et le territoire agricole du nord de la Commune.

Finalement, l'observation du processus d'aménagement et de mise sous protection du territoire communal de Lutry permet de montrer un phénomène intéressant, qui est celui de la constitution du vallon (ruisseau) de la Lutrive comme « frontière d'aménagement du territoire », le territoire situé à l'ouest (rive droite) appartenant à l'espace urbain lausannois, alors que le territoire situé à l'est (rive gauche) est englobé dans l'espace d'aménagement de la région de Lavaux.

6.4.2.2 Apparition ou disparitions d'acteurs, modifications de leurs droits, de leurs ressources et de leurs stratégies

Si l'accroissement de la conflictualité et la montée en généralité des problèmes d'aménagement du vignoble de Lavaux résultant de l'initiative « Sauver Lavaux » s'accompagnent de l'arrivée de nouveaux acteurs que sont Franz Weber et certains journalistes (Colette Muret, dans une certaine mesure Bertil Galland) d'une part, des autorités publiques communales, cantonales (Préfet), voire même fédérales (Conseil Fédéral), d'autre part, ces nouveaux acteurs n'ont qu'un effet indirect sur le périmètre du sous-cas de Lutry. Ainsi, au sein de ce dernier, les acteurs restent en gros les mêmes, si ce n'est que les partisans d'une protection intégrale du vignoble se rassemblent, à partir de 1972, en deux associations (le « *groupement indépendant de Lutry* » et « *Sauver Lavaux* ») plus structurées et mieux organisées, ce qui accroît leur potentiel d'intervention ; constat qui se vérifiera dans le cadre de la procédure d'exécution de l'AFU, notamment au travers de leur stratégie d'opposition exigeant une meilleure protection du secteur de Crochet-Châtelet. Le groupement indépendant de Lutry se transformera même à l'occasion en parti politique en présentant des candidats aux élections communales.

Contrairement au processus de rapprochement entre *autorités cantonales* et *communales* observé au niveau de la région de Lavaux, les positions entre les différents acteurs au sein du périmètre de Lutry restent relativement stables. Les autorités cantonales, par l'intermédiaire du Service de l'Urbanisme, admettant les oppositions des deux associations engagées dans la protection du vignoble, poursuivent la dynamique engagée dans le cadre de la révision du plan d'extension communal

¹⁶⁸ Loi qui résulte de l'acceptation en votation populaire de l'initiative « Sauver Lavaux » en 1977.

de 1972 en soutenant l'orientation plus restrictive en matière de protection du vignoble (création d'une nouvelle zone Z6). Cependant, forcées de compter avec une nouvelle procédure de mise à l'enquête, certainement gourmande en temps, alors même que l'objectif consiste à régler au plus vite le dossier des oppositions, le Service de l'Urbanisme propose un arrangement à la Commune : une modification du plan d'extension contre l'abandon de la zone Z6. Craignant une mise sous protection provisoire susceptible de se transformer à plus long terme en déclassement définitif de la ZAB¹⁶⁹, la Commune saisit la proposition faite par le canton. Cette solution, même si elle laisse subsister des possibilités de bâtir, est somme toute préférable pour les deux parties engagées dans la négociation. Quant aux associations de protection, elles ne perdent pas espoir de pouvoir revenir à la charge en cas d'acceptation de l'initiative « Sauver Lavaux » sur laquelle la population vaudoise sera amenée à se prononcer d'ici un à deux ans.

Quant aux *sociétés immobilières* et aux propriétaires fonciers désireux de construire, leurs oppositions sont pour la plupart levées dans la mesure où elles contreviennent aux exigences de protection formulées par la Confédération, et ceci sans indemnisation en raison du caractère provisoire de la mesure.

Le déclassement ultérieur, après l'entrée en vigueur de la LAT, de ces mêmes terrains en zone agricole ou viticole dans le plan de 1987, moyennant des indemnisations au total très faibles a été rendu possible du fait du faible niveau d'équipement de ces terrains, ainsi que du durcissement de la jurisprudence en la matière.

Les résultats des élections locales de 1977 semblent le confirmer (cf. figure 7, p.17), le poids des notables et des vigneronns semble avoir diminué dans la Commune en raison, principalement, des transformations socio-démographiques importantes que celle-ci connaît durant les années 1960 et 1970.

6.4.3 Sous-cas 3 : Morrens (1969-1985)

6.4.3.1 Transformations dans la nature, l'intensité et les modalités des rivalités entre les B&S

Il semble que les limites du plan de 1969 aient été rapidement perçues par la nouvelle Municipalité. Dès 1972, soit 3 ans seulement après l'adoption du premier plan de zones, les jalons pour l'aménagement futur de la commune sont posés par l'urbaniste (privé) mandaté par la commune. Ce dernier présente en effet à cette époque déjà un rapport préliminaire dressant les grandes lignes des problèmes et des mesures d'aménagement de la commune. Il ressort de la lecture de ce document que les objectifs de l'aménagement communal sont les suivants: assurer (1) une composition équilibrée de la population dont la taille maximum envisagée est de 1'000 habitant, (2) une bonne qualité de vie, (3) le maintien de l'ancien village dans le cadre d'une reconversion fonctionnelle, (4) le maintien de l'agriculture, (5) la continuité verte entre les ruisseaux de la Mèbre et du Talent, (6) la protection des éléments constitutifs du paysage. Dans ce cadre, les buts assignés au plan directeur communal sont les suivants: (1) assurer une liaison du vieux village avec les secteurs d'habitation existants ou futur situés aux alentours, (2) libérer le centre du village du trafic routier inutile (transit) par le détournement de la route, (3) greffer sur le village des équipements collectifs nécessaires à la vie communautaire (collège, grande salle, places de sports et de jeux), (4) favoriser la vocation agricole de la commune.

La volonté de la Municipalité de poursuivre la démarche aménagiste se manifeste à travers la création d'une commission municipale d'urbanisme composée de spécialistes extérieurs (urbaniste, architecte, ingénieur civil, avocat) dont la tâche est de conseiller la Municipalité en matière foncière (question des indemnisations pour cause d'expropriation matérielle) et d'aménagement (nouveau plan de zones). Cette commission permet également à la Commune de se distancier du SAT, dont les solutions préconisées dans certains cas (report des droits à bâtir affectés par l'AFU sous la forme de petits locatifs) ne rencontrent pas l'approbation de la Municipalité.

¹⁶⁹ Au vu de l'arrivée prochaine de la LAT, ainsi que, en cas d'acceptation de l'initiative, d'une loi sur la protection de la région de Lavaux, cette hypothèse est tout à fait vraisemblable.

Ce processus de refondation du plan de zone sera fortement influencé - et d'une certaine manière facilité - par l'arrivée de l'AFU. En effet, les ZPTP de l'AFU (annexe 11) consolident la légitimité du plan de 1969, en même temps qu'elles impliquent - certes de manière temporaire - une réduction drastique de la constructibilité du territoire communal en rendant l'ensemble de la zone sans affectation spéciale inconstructible (à l'exception de bâtiments agricoles). Par ailleurs, outre la réduction du périmètre villageois, des zones extérieures de protection des avant-plans du village (L4) sont créées qui renforcent encore l'interdiction de construire en soumettant toute nouvelle construction à l'élaboration d'un plan spécial très contraignant (art. 2, règlement des ZPTP). Le plan prévoit également la suppression de la zone de villas du Laviau située au milieu d'un « vaste espace encore entièrement affecté à l'agriculture ». Finalement, la quasi intégralité des zones villas voient leur constructibilité soumise à certaines conditions:

- Pour les zones aux abords immédiats du noyau (L1), leur constructibilité est soumise à l'adoption d'un PQ (art. 3c, règlement des ZPTP).
- Pour les zones éloignées du noyau (L2), leur constructibilité est soumise à des conditions d'arborisation précises (art. 3d).

Comme déjà signalé dans la chronologie du sous-cas, l'exécution de l'AFU, si elle provoque des oppositions et des conflits¹⁷⁰, a finalement permis de dégager des solutions durables en matière d'aménagement, et ceci malgré l'intention de la Municipalité de reprendre les « acquis de l'AFU » en matière de réduction de la ZAB dans le nouveau plan de 1977. Ainsi, grâce à sa stratégie de négociation, fondée notamment sur la solution du déplacement des droits à bâtir, avant tout ceux de la Place de l'Orme, vers la ZAB du Laviau, la Commune a réussi à résoudre les problèmes résultant de la réduction de la ZAB en évitant tout conflit susceptible de se terminer devant un tribunal. Il faut encore noter que cette stratégie de déplacement des droits à bâtir a certainement été facilitée par la volonté manifestée par la Commune de Lausanne de construire un réservoir souterrain précisément sous la ZAB de la Place de l'Orme, rendant cette dernière inconstructible en cas de réalisation du projet.

Le plan de zones de 1977 (annexe 12) reprend ainsi, à l'exception de la question de la suppression de la zone constructible du Laviau, l'essentiel des principes de zonage mis en place par le plan AFU et va même parfois encore un peu plus loin, en réduisant encore quelques zones constructibles comme dans le cas de la Place de l'Orme ou celui du périmètre villageois. Il accroît également la différenciation des types de zones sur le territoire communal puisque de 5 types de zones, on passe à 12. Les différences essentielles par rapport au plan de 1969 sont les suivantes:

- Création de deux types plus restrictifs de *zones de villas* (B et C) où l'intensité de l'occupation et de l'utilisation du sol sont inférieures. La ZAB contestée du Laviau y figure.
- Création d'une *zone intermédiaire* dont le développement ultérieur est soumis à l'élaboration et l'adoption de PQ ou de PPA.
- Création de deux catégories de *zones agricoles* reprenant l'ensemble de la zone sans affectation spéciale de 1969 et mises sous protection provisoire par le plan AFU. Si la zone de type A anticipe la définition « classique » de la zone agricole LAT, la zone de type B se distingue par le fait qu'y sont exclues toutes formes d'habitations, y compris agricoles. Cette zone est destinée à protéger les zones paysagères les plus sensibles situées à proximité de la ligne de crête, ainsi qu'en contrebas du Signal, jusqu'à la Vignettaz.
- Distinction entre *zone de verdure* et *zone d'équipements collectifs*, cette dernière étant réservée aux constructions et équipements d'utilité publique, dont l'implantation est désormais interdite dans la zone de verdure.
- Création d'une *zone de réserve pour la faune et la flore aquatique* selon la loi cantonale de 1973 sur la faune. Toute construction est interdite dans cette zone.

¹⁷⁰ Ces conflits ont dans de rares cas menés à des situations personnelles - financière et psychologique (dépression) - délicates.

- Création des *régions archéologiques* en application de la loi cantonale de 1969 sur la protection de la nature, des monuments et des sites (LPNMS), soumettant à autorisation tous les travaux dans le sol et sous les eaux.

Signe de la légitimité croissante des mesures d'AT, ce deuxième plan de zone de 1977 (d'ailleurs toujours en vigueur aujourd'hui) est accepté sans oppositions majeures par le Conseil communal. Il convient encore de signaler un aspect particulier, et probablement pionnier au niveau cantonal, de ce plan consistant en la suppression du « principe de précarité » des constructions¹⁷¹, suppression indiquant un affaiblissement très clair du référentiel du « tout automobile » propre aux années 1960.

Le tableau 12 résume les effets, pour les 8 zones de rivalités identifiées sur le plan de 1969 (cf. annexe 10), des différentes mesures d'aménagements prises durant la période de changement de régime.

¹⁷¹ Ce principe instituait la primauté de la route sur le bâti en désignant les tracés des futures routes (désignées en fonction des « besoins de la circulation ») comme des « zones de précarité » impliquant que tout délabrement ou disparition d'un bâtiment (par exemple suite à un incendie) sis à l'intérieur de cette zone correspondait de facto à une *expropriation sans droit d'indemnisation*.

Tableau 12 : Evolution du classement en zones des différents espaces sensibles de la commune de Morrens entre 1969 et 1977 (pour la localisation des zones, voir l'annexe 10)

Description et localisation des zones de rivalités	Plan de zone 1969 (annexe 10)	Plan AFU 1973 (description des zones, motifs de classement et mesures d'aménagement ou de police des constructions en découlant) (annexe 11)	Plan d'affectation 1977 (annexe 12)
Signal (zone 1)	Régime de la zone sans affectation spéciale, soit celui de la « pose vaudoise » et des 4'500 m ² . Achats de terrains durant les années 1960 en vue de deux projets de constructions de maisons individuelles.	Classement en zone protégée de type L4 : Zones extérieures de protection du site villageois, avant-plan de vue depuis la Place de l'Orme. Art. 2 du règlement-type de l'AFU	Classement en zone agricole de type B. Elaboration PQ attribuant 2 droits de construire moyennant une réduction de la taille et de l'impact des constructions (hauteur + volume).
Vignettaz (zone 2)	Régime de la zone sans affectation spéciale, soit celui de la « pose vaudoise » et des 4'500 m ² Plusieurs projets de constructions se développent durant les années 1960 : Quelques propriétaires individuels voulant construire une villa. Une société immobilière et des promoteurs voulant construire un quartier de logements collectifs.	Classement en zone protégée de type L4 : Zones extérieures de protection du site villageois, avant-plan de vue depuis la Place de l'Orme. Art. 2 du règlement-type de l'AFU Promoteurs renoncent à l'achat des terrains convoités. Après de longues négociations, et sans indemnisations, la Société immobilière vend terrains acquis à la commune, tout en obtenant un droit à bâtir pour une villa. Un des propriétaires individuels obtient un report de son droit à bâtir sur une autre parcelle qu'il possède en zone agricole au nord de la commune, parcelle, en principe, elle aussi inconstructible.	Classement en zone agricole de type B.
Neuf-Fontaines (zone 3)	Trois grosses parcelles en zone sans affectation spéciale, en principe constructibles car dépassant les 4'500 m ² . Caractère de placement foncier assez évident : l'une des parcelles de 12'000m ² a été acquise par le directeur du Grand magasin « Innovation » à Lausanne.	Classement hors zone AFU : zone inconstructible. Opposition des propriétaires fonciers (rejetées) Demande d'indemnisation de CHF 450'000.- de la part du propriétaire de la parcelle de 12'000m ²	Jurisprudence montre que les terrains ne sont pas équipés en vue d'une construction, qu'il n'existe pas de projet concret susceptible de donner droit à une expropriation matérielle. Trois parcelles sont classées en zone agricole A sans indemnisation de la part de la commune. Terrain de 12'000m ² est racheté CHF 40'000.- par la commune au propriétaire.

Maupra (zone 4)	Partie nord : zone villas reposant sur une ancienne déchetterie de chantier, équipée par le propriétaire. Partie sud : classée en zone sans affectation spéciale, vendue à « WIR », qui projette de construire un quartier locatif.	Partie nord : classement en zone L2 Art. 3 condition d règlement AFU = obligation d'arborisation Partie sud : classement hors zone AFU = zone inconstructible.	Partie nord : classement en zone d'habitation individuelle A. Partie sud : 50% classée en zone communale sans affectation spéciale et 50% en réserve de faune et flore aquatique.
Petit Montelier (zones de villas entre le centre du village et la route de Cugy) (zone 5)	Classement en zone de villas	Classement en zone protégée de type L1 : Zone aux abords immédiats du centre du village Art. 3 condition c règlement AFU = obligation de respecter l'architecture des constructions anciennes du village (volumétrie, pente, hauteur, couleurs et matériaux).	Classement en zone intermédiaire en attendant la réalisation d'un PQ. Légalisation du PQ au début des années 1980 (soit un report de la construction de 10 ans) caractérisé par un effort de rationalisation des constructions et une concentration des droits à bâtir.
Place de l'Orme (zone 6)	Classement en zone verte et en zone de villas	Classement en zone protégée de type L1 et L2 : Zone aux abords immédiats, de même que plus éloignée, du centre du village nécessitant une protection du site (Crête de l'Orme et pourtour du vieux village) Art. 3 condition c règlement AFU = obligation de respecter l'architecture des constructions anciennes du village (volumétrie, pente, hauteur, couleurs et matériaux). Art. 3 condition d règlement AFU = obligation d'arborisation Mise à l'étude d'un plan de protection (PQ subventionné par Confédération et canton).	Classement en zone intermédiaire. Achat du terrain par la commune de Lausanne et réalisation d'un PQ consistant en la mise sous terre d'un réservoir d'alimentation en eau pour la ville de Lausanne. In constructibilité des parcelles en surface du réservoir. Transferts des droits de construire acquis par les anciens propriétaires fonciers sur les parcelles situées dans la zone du Laviau (indemnisation en nature pour expropriation matérielle).
Le Laviau (zone 7)	Classement en zone de villas.	Classement en zone protégée de type L3 : Secteur non bâti situé au centre d'un vaste espace encore entièrement affecté à l'agriculture. Modification du plan des zones et suppression de cette zone de villas incompatible avec le principe d'une zone agricole compacte.	Commune cède ce terrain en contrepartie des expropriations matérielles de la Place de l'Orme. Maintien de la zone à bâtir et limitation des constructions à 1 niveau (plus étendues, moins hautes). QUS = QOS = 0.15.
Périmètre du village (zone 8)	Périmètre villageois (constructible) comprenant des zones non encore construites et passant souvent à plus de 50m. de la dernière maison et extensible par la simple construction d'un nouveau bâtiment.	Réduction du périmètre villageois déclassant les parcelles non encore construites et réduisant la distance à la dernière maison. Délimitation stricte et rigide du périmètre empêchant son extension.	Classement des zones exclues du périmètre villageois en zone intermédiaire dont l'affectation est soumise à un PQ ou un Plan Partiel d'Affectation (PPA).

Le nouveau plan de zone, qui déploie ses effets à partir de la fin des années 1970, a significativement contribué à améliorer la situation de la planification des usages du territoire communal. S'il n'a pas débouché, loin de là, sur une baisse du rythme des constructions (+ 34% entre 1980 et 1990), il a toutefois permis de gérer l'implantation spatiale de ces nouvelles constructions d'une manière beaucoup plus rationnelle, cohérente et économe en sol. Il a surtout permis de lutter efficacement contre les processus de dispersion du bâti, ainsi que contre la spéculation sur les terres agricoles.

6.4.3.2 Apparition ou disparitions d'acteurs, modifications de leurs droits, de leurs ressources et de leurs stratégies

La stratégie de la commune de Morrens, représentative en cela de bon nombre de communes rurales de la périphérie sans grands moyens financiers a consisté avant tout à essayer de régler les conflits d'aménagement résultant de l'exécution de l'AFU et de la pérennisation du zonage qu'il a institué par la *négociation*. Il s'agissait en effet pour la commune d'éviter à tout prix de se retrouver dans des situations d'obligation d'indemnisation, respectivement d'entrer dans des actions en justice débouchant sur des procès coûteux et risqués. Pour ce faire, la commune a développé une stratégie de compensation en nature passant par des échanges de parcelles et des transferts de droits de construire. Pour mener à bien cette opération, elle a pu s'appuyer sur la conjoncture de contrainte pesant sur les propriétaires fonciers créée par le régime AFU (et sa prolongation suite à l'échec de la première LAT). La commune a finalement pu également exploiter, dans le cas de la Place de l'Orme, l'opportunité, que représentait la demande de la commune de Lausanne concernant l'implantation d'un réservoir, de soustraire à la propriété privée des terrains sensibles situés en ZAB.

C'est en effet seulement dans les cas peu risqués que la commune a opéré des déclassements sans contrepartie en nature. Il est à noter que le caractère risqué ou non d'un déclassé s'évalue souvent en fonction des expériences des autres communes qui ont contribué à l'élaboration de la jurisprudence en matière d'expropriation matérielle ou formelle. Il est intéressant de constater que dans la région lausannoise, et plus particulièrement dans le cas de Morrens, les expériences et la jurisprudence (restrictive) élaborée sur la base des procès en demande d'indemnisation qu'a connu la commune de Lutry ont servi à rassurer les communes de la région quant aux possibilités de déclasser des terrains et de réduire la ZAB surdimensionnée.

La décennie 1970 voit souvent (dans les régions périurbaines) l'émergence de la deuxième génération des plans de zones qui sont désormais beaucoup mieux pensés et conçus. C'est la fin de la « logique des tuyaux » ou de l'influence (ou l'argument) de la proximité de la STEP. L'élaboration de ces nouveaux plans de zones résulte d'une logique planificatrice qui se veut aussi exhaustive et englobante que possible, ces plans découpant de plus en plus finement des zones d'affectation de plus en plus spécialisées dont il s'agit de coordonner logiquement et de manière aussi cohérente que possible la distribution spatiale.

C'est ainsi que, l'un des effets principaux des mesures AFU et du plan des ZPTP aura sans doute été dans le cas de Morrens, comme dans bien d'autres communes de la périphérie, de soumettre la construction dans les zones sensibles à l'élaboration de PQ ou de PPA, plans qui ont fonctionné comme des instruments de rationalisation, de concentration, d'harmonisation et d'esthétisation des constructions aux mains des communes. La filiation souvent observée de la zone sans affectation spéciale à proximité du centre villageois à la zone intermédiaire, puis à l'élaboration d'un PQ est exemplaire de cet effet de l'AFU sur les modalités d'affectations de nombreuses zones sensibles dans les communes de la périphérie.

La méthode des plans spéciaux (PPA et PQ) a l'avantage pour la commune (1) de permettre la réalisation du plan où le besoin s'en fait sentir et d'introduire des étapes dans l'aménagement, (2) de résoudre des problèmes particuliers d'implantation ou d'intégration et (3) d'obliger les propriétaires fonciers à participer pour tout ou partie à la réalisation des équipements, notamment dans les cas de parcelles non zonées avant l'établissement du plan.

Cette planification de la localisation des différentes affectations du sol constitue clairement un enjeu politique local important. Ce n'est donc pas par hasard si, dès les années 1970, la stratégie de la Municipalité a consisté, afin d'éviter tout mouvements spéculatifs, à conserver le plans directeur communal *aussi secret que possible*.

Finalement, les deux listes électorales lors des élections de 1973 sont non partisans. Les clivages politiques ne jouent apparemment pas de rôle particulier dans le cadre de la politique communale. Le clivage sociopolitique pertinent durant toute la période aura certainement été celui entre agriculteurs « originaires » et les « urbains » qui viennent s'installer dans les zones villas de la commune.

6.5 LES MODIFICATIONS DE LA COHÉRENCE ET DE L'ÉTENDUE (ABSOLUE ET RELATIVE) ET QUALIFICATION DU RÉGIME (PÉRIMÈTRE GÉNÉRAL DE LA RESSOURCE) (1969 – 1985)

6.5.1 Les modifications de l'étendue

L'étendue du régime s'accroît fortement durant la période de changement 1969-1980. Avec la mise en place d'une politique d'aménagement du territoire coordonnée au niveau aussi bien cantonal que fédéral, la totalité des types d'usages, ainsi que la quasi totalité des catégories de B&S sont désormais d'une manière ou d'une autre régulées. L'accroissement de l'intensité de la régulation concerne en priorité le « reste du territoire communal » (zone sans affectation spéciale) qui passe d'un statut de zone *facilement constructible* à celui de zone *quasiment inconstructible*, ce qui a pour conséquence que les rivalités liées aux constructions hors de la zone à bâtir, ainsi que les phénomènes spéculatifs sur les terres agricoles sont désormais beaucoup plus fortement régulés et jugulés. Par ailleurs, la régulation de la taille des ZAB est considérablement renforcée. L'un des seuls usages non encore régulés est celui du filtrage de l'eau, aucune disposition de limitation du taux d'imperméabilisation du sol n'existant à cette époque.

Dans ces conditions, on peut considérer que *l'étendue, aussi bien absolue que relative, est élevée*.

6.5.2 Les modifications de la cohérence

Malgré d'importants développement du *système régulateur (SR)*, la *cohérence interne* de ce dernier n'a pas été négativement affectée et demeure *élevée*¹⁷².

Suite à la mise en place, à tous les niveaux politico-institutionnels, des différents composants du *policy design de l'aménagement du territoire*, la *cohérence interne* de ce dernier a fortement augmenté et peut-être qualifié *d'élevée*. Les trois problèmes repérés en 1969 (absence de coordination supra-communale, contradiction entre système de la pose vaudoise et politique de remaniements parcellaires) qui contribuaient à affaiblir cette cohérence ont été partiellement ou totalement résolus. Il en va très différemment de la *cohérence externe entre système régulateur et policy design* qui peut être considérée comme *moyenne à faible*. Le « compromis de 1969 » (*Bodenrechtsartikel*), comme l'expression l'indique bien, ne modifie pas vraiment les rapports de force entre politiques publiques et droits de propriété. Ce faisant, il n'arrive pas à prévenir l'émergence d'une incohérence fondamentale du régime consistant dans l'absence de tout *mécanisme institutionnalisé* (éventuellement même garanti constitutionnellement) *de financement ou de compensation* (en nature ou financier) des atteintes portées à la propriété privée, permettant aux autorités publiques de régulariser et d'équilibrer les relations forcément conflictuelles entre la politique de l'aménagement du territoire, fondée sur des limitations des droits d'usages, d'une part et la garantie constitutionnelle de la pro-

¹⁷² Il convient cependant de signaler le caractère général des termes utilisés dans les articles constitutionnels garantissant « une juste indemnisation » en cas d'expropriation matérielle ou formelle. Si cela ne constitue pas une incohérence *en soi* du SR, le caractère volontairement peu précis des termes constitutionnels utilisés signifie clairement la délégation de la tâche de préciser les règles au travers du droit public, en l'occurrence la LAT, ainsi que la jurisprudence du Tribunal fédéral.

priété privée de l'autre. Plus concrètement, l'impossibilité politique de mise en place d'un mécanisme systématique et obligatoire de *prélèvement de la plus-value* (rejet en votation populaire de la première version de la LAT) ou encore d'un système de *compensation des différences de plus-values entre terrains agricoles et constructibles* (rejet en votation populaire de l'initiative Delafontaine dans le canton de Vaud), contribuent au maintien de cette incohérence au sein du régime.

Ce constat est d'une certaine manière partagé par les juristes spécialisés dans le droit foncier et de l'aménagement du territoire. Ainsi, Pierre Moor par exemple, bien que formulant son constat à partir de la question des limites de la jurisprudence en matière d'expropriation matérielle, pointe en réalité ce même problème de l'absence d'un système généralisé de compensation des phénomènes de différenciation de la valeur des terrains suite aux effets du zonage de l'aménagement du territoire sur les mécanismes de formation des prix sur le marché foncier :

« Arbitrant entre tous les besoins (logement, industrie, tourisme, environnement, agriculture) sur un territoire limité, qui doit porter toutes les utilisations possibles de manière équilibrée, l'aménagement du sol doit passer par la détermination juridique des facultés de disposition de la propriété foncière ; le contenu même du droit de propriété ne peut plus se définir uniquement sur le mode général et abstrait, mais, là même où il s'exerce, concrètement. C'est bien l'évolution de l'aménagement du territoire, c'est aussi celle de l'institution de l'expropriation matérielle.

Mais il est clair qu'une telle politique publique ne tient pas compte, ou seulement comme d'un facteur parmi d'autres, des mécanismes de formation des prix sur le marché immobilier. Les conflits qui en résultent sont typiques d'une situation où une politique, par essence volontariste, entre en concurrence avec l'aléatoire de l'économie libre. Mais l'expropriation matérielle, qui, par sa fonction, vise des situations déterminées, individuelles, ne peut apporter la réponse à un problème général structurel. Il faut penser, pour cela, en termes de péréquation, ainsi d'ailleurs qu'y incite la loi fédérale elle-même ; mais cela implique une connaissance du marché et des facteurs qui le déterminent dont on est encore éloigné. » (Moor 1982 :286)

L'analyse juridique de la jurisprudence rejoint donc ici le constat établi sur la base de l'analyse en terme de régime institutionnel : le « bricolage » casuistique de la jurisprudence ne peut durablement remplacer, en tant que clé de voûte du régime, un mécanisme général, systématique et institutionnalisé de péréquation – financière ou en nature, peu importe – compensant les inégalités socialement indécentes et politiquement dangereuses entre terres constructibles et non-constructibles qui se sont formées sur le marché foncier. Il ne fait que peu de doutes que les opposants à la politique fédérale d'aménagement du territoire ont visé en plein dans le mille en obtenant, à travers le rejet de la première version de la LAT en 1976, la quasi suppression de l'instrument du prélèvement de la plus-value, suite à son déclassement d'instrument systématique et obligatoire, en un instrument facultatif, de facto peu usité (Locher 1992, Plattner 1992, Parrino 1992)¹⁷³.

En effet, alors même que plusieurs des objectifs principaux du PD (redimensionnement de la ZAB, lutte contre la dispersion des constructions sur les terres agricoles, aménagement et protection du vignoble, etc.), impliquent pour leur mise en œuvre des moyens financiers importants permettant de payer aux propriétaires fonciers les indemnités pour expropriation (formelle ou matérielle), l'absence de ces instruments prive les acteurs publics de ressources indispensables à la mise en œuvre des mesures d'AT, ceci alors même que le caractère obligatoire des indemnités vient justement d'être renforcé par l'inscription de ce principe dans la Constitution fédérale en 1969.

C'est finalement par l'intermédiaire du développement de la jurisprudence – de plus en plus restrictive - en matière d'indemnisation, qu'une part de la cohérence externe du régime est tant bien que mal reconstituée, l'autre solution consistant à remplacer la péréquation financière par une péréqua-

¹⁷³ Seuls deux cantons ont jusqu'ici adopté et mis en œuvre cet instrument. Il s'agit de Bâle-ville depuis 1977 et Neuchâtel depuis 1991.

tion en nature (sous la forme du système de la *péréquation réelle*¹⁷⁴), n'ayant pas répondu aux espoirs qui étaient placés en lui¹⁷⁵.

6.5.3 Qualification du régime

En conséquence des évaluations qui précèdent, le régime institutionnel du sol au sein du périmètre de l'agglomération lausannoise peut-être qualifié en son état de 1985 (selon la typologie présentée en introduction) de régime tendant vers l'idéal-type du **Régime complexe stable** (*Stabiles komplexes Regime*).

6.6 DISPARITION OU ÉMERGENCE DE (NOUVELLES) RIVALITÉS DURANT LA PÉRIODE DE CHANGEMENT

De manière générale, l'émergence du régime de l'aménagement du territoire, et notamment la différenciation en zones d'affectations clairement distinctes (constructible, agricole et protégée), a eu un effet d'apaisement sur un certain nombre de rivalités majeures au sein du périmètre concernant la localisation des différents types de surfaces à bâtir et, partant, de constructions. Plus particulièrement, l'opération conjuguée de réduction de la ZAB et de systématisation de la régulation du droit de construire, en ZAB comme hors zone, permet de soustraire des portions importantes du territoire au développement de projets de constructions et, ce faisant, contribue d'une part, à limiter de manière importante les phénomènes de dispersion des constructions et d'autre part, à réduire drastiquement les phénomènes de spéculation sur les terrains sans affectation spéciale situés à proximité des zones déjà construites.

Au niveau des sous-cas, celui de l'Hermitage a montré comment le périmètre de rivalités s'est progressivement réduit, en même temps que concentré, sur la partie sud de la parcelle de ZAB en mains communales durant les trois dernières décennies. Le sous-cas de Lutry a montré comment l'établissement d'une forme de frontière entre vignoble et ZAB, en même temps que son déplacement en direction de l'ouest, s'est accompagné d'une baisse des tentatives de spéculations sur les terrains de vignoble en même temps que d'une rationalisation de la planification de l'aménagement des usages du territoire communal. Finalement, le sous-cas de Morrens, illustre un processus plutôt réussi de mise sous contrôle du développement de zones de villas au sein d'une commune rurale périurbaine en déclin.

La nouvelle situation ainsi créée par le changement de régime contribue moins à l'émergence de nouvelles rivalités, qu'au déplacement, et surtout à la concentration, des rivalités au sein de la ZAB, ainsi qu'autour de l'aménagement des zones intermédiaires (zones de réserves dont la définition de l'affectation doit se faire dans les 10 années à venir en fonction des besoins de la commune à moyens et long termes.

¹⁷⁴ La *péréquation réelle* consiste, comme dans le cas du projet de Villette, en un mécanisme relativement complexe de remboursements parcellaires ainsi que de transferts physiques de droits à bâtir des parcelles classées en zones agricoles sur des parcelles en ZAB.

¹⁷⁵ L'expérience menée par la commune du Mont-sur Lausanne, probablement l'une des plus abouties du canton de Vaud, a montré combien ce système était, à usage, peu efficient. Le nombre des échanges fonciers à réaliser, ainsi que la complexité des négociations à mener (coûts de transactions), contribuent à rendre le processus de péréquation tellement long (plus de 20 ans) et coûteux, qu'il en devient inintéressant, de même que non généralisable, en tant qu'instrument d'aménagement du territoire.

7. FACTEURS EXPLICATIFS DU CHANGEMENT AU SEIN DU PÉRIMÈTRE LOCAL

7.1 SYNTHÈSE ANALYTIQUE DES RESSORTS/DE LA DYNAMIQUE DU CHANGEMENT AU SEIN DU PÉRIMÈTRE GÉNÉRAL

7.1.1 Impact des changements des composants nationaux sur le changement local (périmètre de la ressource)

L'analyse, aussi bien des transformations des composants cantonaux et communaux du régime au sein du périmètre, que celle de leurs effets sur les pratiques concrètes d'aménagement dans les communes (par exemple au travers des plans de zones), a montré l'importance des impacts des transformations des composants fédéraux sur le changement local. Parmi les quatre changements affectant les composants fédéraux que sont chronologiquement : (1) les articles constitutionnels du droit foncier, (2) la loi fédérale sur la protection des eaux, (3) l'AFU et (4) la LAT, le premier et le troisième sont certainement ceux qui ont eu le plus grand impact dans le périmètre analysé ici.

L'adoption des *deux articles constitutionnels* sur la garantie de la propriété et sur le principe d'une législation fédérale en matière d'aménagement du territoire a eu principalement deux effets :

1. En instituant le principe d'une loi-cadre fédérale, ces articles ont contribué à renforcer la dynamique, initiée à l'époque depuis une dizaine d'années, de mise en place d'une politique cantonale d'aménagement du territoire. Les autorités cantonales et communales sont désormais confirmées dans le fait qu'elles auront à poursuivre le développement de cette nouvelle politique quoiqu'il arrive, et qu'elles auront à exécuter des tâches d'aménagement certainement encore plus étendues dans le futur, qu'elles que soient la virulence des oppositions qu'elles affrontent déjà à l'époque. Cette confirmation par le niveau fédéral de la pertinence des tâches d'aménagement déjà entreprises au niveau cantonal et, parfois également, au niveau local (communal) a certainement contribué à renforcer la position des promoteurs, privés (bureaux d'urbanisme) comme publics (services techniques ou d'aménagement du territoire communaux), de l'aménagement du territoire.
2. De manière peut-être plus indirecte, la garantie constitutionnelle de la propriété (privée) a de son côté contribué à un renforcement, aussi bien juridique que politique et symbolique, des capacités de résistance et de revendications des propriétaires fonciers face aux éventuelles atteintes au contenu de leurs titres de propriété (avant tout leur droit de bâtir). On l'a vu plus haut (partie 6.5.2), l'un des principaux effets de ce compromis de 1969 a certainement été de mettre en place un régime fondé sur une incohérence fondamentale consistant en un système de « check and balance » entre autorités publiques et propriétaires fonciers ayant une forte tendance à l'auto-blocage, la mise en œuvre des mesures d'aménagement du territoire, démocratiquement décidées, ne pouvant être concrétisées, faute de moyens financiers nécessaires de la part des communes pour indemniser les propriétaires fonciers. Dans ces conditions, le développement de la jurisprudence fédérale qui s'en est suivi a eu des effets considérables sur les conditions de concrétisation du changement de régime au niveau local, puisque c'est elle qui a, de facto, rendu possible, au travers d'un durcissement progressif des conditions d'octroi des indemnisations pour expropriation matérielle, une grande partie des réductions de ZAB exigées par la politique d'aménagement du territoire.

L'AFU a quant à lui joué un rôle central de *catalyseur* de cette même concrétisation du changement de régime au niveau local. Ce rôle déterminant des mesures AFU s'est manifesté de plusieurs manières :

1. En soustrayant provisoirement à la construction l'ensemble du territoire situé hors zone, ainsi que des portions surdimensionnées de la ZAB, il a indéniablement permis de sauver des portions importantes de sol, notamment de terrains agricoles ou formant des paysages dignes d'intérêt, en les protégeant contre des usages peu rationnels menant au gaspillage, voire au sacage.

2. Il constitue un signe politique fort venant de la Confédération et renforçant les exécutifs communaux dans leur difficile lutte contre les fortes pressions de la spéculation. L'arrivée de l'AFU renforce ainsi la légitimité des municipalités, soit face au Conseil communal, soit face aux propriétaires fonciers ou aux promoteurs immobiliers qui exercent souvent des pressions, parfois extrêmement fortes, sur elles. Ainsi, dans les villages de la périphérie, l'AFU apparaît souvent pour la Municipalité et le Service technique (ou d'aménagement du territoire) comme une reconnaissance « du haut » (qui les rassure) qu' « ils étaient dans le juste ».
3. Plus concrètement encore, l'AFU fournit aux communes une ressource précieuse qui est le *temps*. Le gel provisoire de la constructibilité de la plus grande partie du territoire communal a pour effet de calmer les ardeurs spéculatives des différents acteurs du marché foncier en leur interdisant d'exploiter les terrains acquis, ce qui correspond à une limitation très forte des droits d'usages, et ceci *sans être en mesure de recourir à la menace habituelle de la demande d'indemnisation pour expropriation matérielle*. Outre le fait de contraindre les spéculateurs, les promoteurs et autres entrepreneurs immobiliers à *différer leurs projets* (ce qui va précisément à l'encontre des pratiques du milieu et des règles des marchés fonciers spéculatifs), le temps mis ainsi à disposition des communes a souvent permis à celles-ci de préparer l'élaboration ou la modernisation de leur plan de zones communal sans être soumises à la pression de ces utilisateurs impatientes du sol.
4. Il contribue à la diffusion systématique des nouveaux principes et concepts (plus globalisants) en matière d'AT, ainsi que des principes de protection du paysage, ceci au travers du processus même de sa mise en œuvre. En effet, l'exécution de l'AFU a permis, dans le canton de Vaud comme ailleurs - au travers de la réalisation des plans des ZPTP, de la mise à l'enquête publique et du traitement, au travers de procédures souvent longues, parfois pénibles, mais toujours argumentées de la part des urbanistes et des services de l'Etat, des oppositions de la part de particuliers, de communes ou d'autres types d'acteurs encore - la diffusion de concepts, représentations et pratiques concrètes d'AT, aussi bien auprès des propriétaires fonciers privés, des groupes socioprofessionnels liés à la gestion des affaires foncières (architectes, avocats, notaires, ingénieurs, etc.), que des acteurs politico-administratifs et des communes.
5. L'AFU a également eu des effets sur la politique de prêts, parfois inconsidérée, des banques. L'AFU fonctionne comme un signe clair adressé à ces dernières que la situation actuelle et les pratiques de prêts pour l'acquisition de biens fonciers ou de terres agricoles, largement surévalués, sont dangereuses aussi bien économiquement que du point de vue de l'AT.
6. Finalement, l'un des effets majeurs de l'AFU aura consisté dans la « découverte » par les acteurs du terrain, aussi bien privés, que publics, de la puissance du droit public. Les communes, notamment, découvrent les nouvelles possibilités de régulations des usages du sol résultant du passage des stratégies foncières (droit privés) aux stratégies de politiques publiques (droit public), faisant ainsi l'expérience qu'il n'est plus forcément nécessaire d'acheter le terrain pour réaliser les aménagements.
7. L'exécution de l'AFU, ainsi que l'avancement des travaux d'élaboration de la LAT, contribuent également à renforcer l'idée de la nécessité des révisions de 1971 et de 1976 de la LCAT. Il est intéressant de constater que ces deux révisions introduisent de manière anticipée des mesures – calibrage de la taille de la ZAB en fonction du développement attendu de la commune dans les 10 ans, introduction de la zone agricole – constitutives du projet de loi fédérale.

Il est à noter que l'importance du rôle de l'AFU dans le changement local résulte également de la prolongation (initialement non prévue) à plusieurs reprises de la durée de sa validité. Il est piquant d'observer que cette perpétuation des effets de l'AFU est partiellement le résultat - certainement involontaire - de la stratégie de ses principaux opposants. En effet, l'impact de l'AFU a été d'autant plus durable que sa durée de vie a été prolongée à trois reprises (jusqu'à fin 1976, fin 1979, puis finalement fin 1981), *notamment en raison du rejet en votation populaire de la première LAT en 1976*. Ainsi, conçu pour durer 2 ou 3 ans, l'AFU aura finalement, grâce au référendum contre la première LAT, déployé ses effets durant près de *9 ans*. L'inscription dans la durée de mesures dont le haut degré de contrainte était légitimé par l'urgence de la situation, de même que par le caractère

provisoire de celles-ci, a eu pour effet paradoxalement de renforcer le zonage temporaire plus exigeant et de rendre son démantèlement plus difficile¹⁷⁶.

Les effets des changements des composants fédéraux auraient certainement été plus importants encore en l'absence des dispositions cantonales (voire parfois communales) préexistantes (loi Vouga de 1964) ou contemporaines à l'exécution de l'AFU (révisions de 1971 et 1976 de la LCAT).

C'est précisément la rencontre réussie entre ces différentes mesures fédérales et cantonales qui contribue à faire de l'entrée en vigueur de la LAT, comme dans le cas du canton de Berne (Nahrath 2002), avant tout un exercice de coordination entre les différents instruments de planification déjà là, plutôt qu'une véritable révolution.

7.1.2 Le rôle des différents acteurs et des différents niveaux institutionnels dans le processus de changement de régime au sein du périmètre

Si, comme on vient de le montrer, il existe indéniablement un impact significatif sur le changement local des transformations affectant les composants fédéraux du régime, force est cependant de constater que la dynamique de changement, envisagée dans sa globalité - c'est-à-dire en prenant en compte simultanément l'ensemble des niveaux institutionnels -, est bien plus complexe qu'il n'y paraît à première vue et est loin de se réduire à un simple processus *top-down*. Tout se passe en effet comme si le processus de changement se composait, au sein du périmètre, de plusieurs dynamiques, dans un premier temps distinctes les unes des l'autre, se déroulant simultanément aux différents niveaux institutionnels et se rencontrant au moment de l'exécution de l'AFU à partir de 1973.

En effet, ce que montre bien l'analyse des sous-cas, c'est que la prise de conscience, par les responsables locaux dans les communes, de l'importance des questions d'AT, ainsi que les changements de pratiques en la matière qu'elle implique, ne résultent pas d'une simple *diffusion* vers les communes des concepts d'aménagement et de planification par les « théoriciens » de l'AT (ORL, ASPAN), ou encore par les services de l'administration cantonale, mais résultent bien plutôt de l'expérimentation concrète des problèmes d'aménagement que font les autorités communales lorsqu'elles sont confrontées aux questions de gestion du développement de la commune.

Plus concrètement, c'est probablement en premier lieu au travers des diverses tentatives de contrôle des *incidences financières et fiscales* du (sur)dimensionnement de la ZAB, que les autorités communales découvrent l'importance des enjeux d'aménagement du territoire. C'est en effet lorsqu'elles sont confrontées aux choix stratégiques concernant l'équilibre entre développement démographique et économique, recettes fiscales et frais d'équipement des zones constructibles, que les communes sont amenées à prendre la mesure de l'importance fondamentale de la question du dimensionnement approprié de la ZAB pour le développement futur de la commune. On peut donc dire que ce sont souvent les questions d'équilibre budgétaire (entre rentrées fiscales et frais d'équipements) et de stratégie de développement communal qui ont été les principaux vecteurs (empiriques) de diffusion des préoccupations et des pratiques en matière d'AT dans les communes. Dans ce contexte, il est intéressant d'observer comment les communes, aussi bien celles de grande taille comme Lausanne, que celles de petite taille comme Morrens, ont exploité l'opportunité que leur offrait l'AFU de reporter la responsabilité des mesures souvent impopulaires d'AT sur les épaules, soit du canton, soit, mieux encore, sur « Berne » et la Confédération.

De même, l'exemple du canton de Vaud le montre, certains cantons, pour des raisons probablement assez différentes les uns des autres, n'ont pas attendu l'intervention fédérale pour initier la mise en place de mesures en matière d'aménagement du territoire. Dans leur cas également, la confrontation aux problèmes concrets de l'aménagement a joué un rôle tout aussi important que la diffusion des

¹⁷⁶ L'idée que le référendum des milieux immobiliers contre la LAT de 1976 a constitué au total plutôt un auto-goal qu'un succès pour ces milieux a été plusieurs fois avancée par mes interlocuteurs aménagistes au cours des entretiens. Leur thèse est que le prix payé par les propriétaires fonciers et immobiliers pour la suppression du principe de prélèvement de la plus-value aura été au total probablement plus élevé que leur gain au vu des effets de la prolongation de l'AFU sur les plans d'affectation communaux, plans qui sont très souvent établis ou révisés durant cette période de régime d'urgence.

travaux scientifiques de l'ORL ou les premiers rapports de l'administration fédérale dans les ressorts de l'émergence des préoccupations aménagistes.

Ainsi, dans le canton de Vaud, caractérisé par sa « vocation agricole » et son « retard » en matière de développement industriel et économique, en comparaison des autres grands cantons suisses du Moyen-Pays, c'est avant tout la question des *terres agricoles* qui a constitué l'enjeu principal et le vecteur de l'émergence de la problématique de l'AT. Cette question comportait deux dimensions, partiellement interdépendantes : (1) la création d'une zone agricole qui permette de distinguer définitivement les zones constructibles des terrains agricoles et (2) la question de la péréquation entre ces deux types de terrain (constructibles et agricoles), respectivement la compensation de la « moindre-value » foncière des terres agricoles par une rétrocession d'une partie de la plus-value enregistrée par les terrains classés en ZAB. Différents systèmes de péréquation (en nature, financière) ont été discutés dans les années 1960 et 1970, notamment sous l'impulsion de certaines composantes des milieux agricoles et notamment le « groupe Delafontaine ».

Mais les questions agricoles ne sont pas les seuls enjeux qui ont participé à l'émergence de la problématique de l'AT dans le canton : l'aménagement des agglomérations, ainsi que des espaces périurbains, touristiques, ou encore des zones vertes et de détente, sont également au cœur des préoccupations du Service de l'Urbanisme (et plus tard de l'aménagement du territoire). Le fait qu'au total ces enjeux se sont partiellement recoupés géographiquement et aient le plus souvent pris la forme de la lutte contre la dispersion des constructions en périphérie des agglomérations, des localités ou des villages, là où prédominent les terres agricoles ou, dans les cas des régions de Lavaux et de La Côte, les zones de vignobles, a certainement contribué à renforcer la perception de l'acuité de ces problèmes.

On peut raisonnablement faire l'hypothèse que cette rencontre entre efforts de protection des terres agricoles et aménagement des régions périurbaines a contribué à faciliter une autre rencontre qui contribua également au développement de la politique cantonale d'AT, à savoir celle entre le Conseiller d'Etat Marc-Henri Ravussin (membre du Parti des Agrariens et des Indépendants (PAI), proche des milieux agricoles, agriculteur lui-même) et l'architecte cantonal Jean-Pierre Vouga (architecte, urbaniste, chef du Service de l'Urbanisme). En effet, les deux hommes, qui ne s'étaient pas choisis et doivent leur collaboration au hasard à la fois, de l'évolution des carrières des fonctionnaires, et des résultats électoraux, comprennent très vite qu'il existe entre les postures qu'ils incarnent, non pas une fusion, mais en tous les cas une forte convergence de leurs intérêts réciproques :

« Il y eut dès lors, et cela nous paraît essentiel pour comprendre les péripéties ultérieures relatives à l'aménagement du territoire dans le canton de Vaud, une complémentarité conjoncturelle en puissance entre les objectifs globaux des planificateurs et les objectifs limités (de politique agraire) de certains milieux agricoles. C'est dans cette complémentarité que l'on peut et doit puiser l'intelligence d'une grande partie de la politique d'aménagement du territoire dans le canton de Vaud depuis 1962: son style, ses ambiguïtés, ses aléas comme ses rebondissements ». (Boggio 1973 :33)

Il convient cependant de noter que, par delà cette « rencontre », les rapports de force au sein du Gouvernement vaudois et de son administration sont nettement en faveur des thèses aménagistes. Le Conseil d'Etat connaîtra tout au long des années 1970 une majorité favorable à l'AT, majorité composée aussi bien de représentants de la gauche (par exemple André Gavillet, socialiste) que de la droite (par exemple Claude Bonnard, libéral, Jean-Pascal Delamuraz, radical), ainsi que, on vient de le voir, des agrariens.

Du côté de l'administration, le Service de l'Urbanisme, qui sera repris en 1972 par Claude Wasserfallen, peut compter sur des ressources humaines et scientifiques très importantes et efficaces. Le Service a évidemment joué un rôle central dans le processus de changement, aussi bien au travers de son important travail d'analyse (études sectorielles) et de planification (plan directeur cantonal), que par ses interventions dans le terrain, notamment auprès des communes et des acteurs des secteurs fonciers, immobiliers et agricoles. Bien que défendant des options d'aménagement relativement strictes en comparaison avec les pratiques antérieures, la stratégie du Service a consisté à créer les conditions de solutions d'aménagements réalistes et politiquement et socialement acceptables

par le plus grand nombre des protagonistes en concurrence pour l'accès au sol. Ce faisant, il a également contribué à une définition de l'« intérêt public » en matière d'aménagement du territoire. Le Service de l'Urbanisme a été fortement aidé dans certaines de ses tâches, notamment dans le cadre de l'exécution de l'AFU, par les bureaux privés d'urbanisme. Le système de mandats qui est instauré à cette occasion et qui assimile ceux-ci à une sorte d'administration parapublique, semble avoir bien fonctionné. Ces bureaux ont également collaboré à certaines analyses et élaborations de conceptions de planification cantonales et régionales (plan directeur de la région lausannoise). Mais la contribution principale de ces bureaux a consisté dans l'élaboration pour le compte d'un grand nombre de communes de leur planification locale (règlements et plans directeur, de zones, règlement de police des constructions, etc.). Moins impliqués que le personnel administratif et politique communal et cantonal dans les rapports de force politiques, les bureaux d'urbanistes ont pu exploité, probablement plus que les autres acteurs de l'aménagement, de leur statut de professionnels pour contribuer à la diffusion dans les communes et, par-delà, dans la population, des principes théoriques et pratiques de planification, d'aménagement et d'urbanisme. On remarquera encore l'ironie du renversement des relations entre ces bureaux et les communes, relations qui de très souvent conflictuelles au moment de l'exécution de l'AFU, se transforment en relations de mandants à mandataires au moment de la réalisation de la planification communale régulière.

Face aux acteurs politico-administratifs et aux urbanistes se dressent souvent les usagers (privés) du sol – par ailleurs très souvent en situation de forte rivalité entre eux -, qui eux également ont joué des rôles aussi importants que divers dans le processus de changement de régime et de sa concrétisation sur le terrain. Les propriétaires de bien-fonds réputés constructibles, les spéculateurs et les promoteurs (et avec eux, l'ensemble des groupes professionnels liés de près ou de loin au secteur de la construction, de l'immobilier et du logement) sont certainement les acteurs qui ont le plus contribué à la conflictualisation du changement de régime, en luttant, parfois avec succès, contre son avènement. Pour ce faire, ils ont souvent passé par les Conseils communaux (comme à Lutry), ainsi que par les partis politiques de droite (radicaux et libéraux, parfois agrariens). Leur capacité de résistance a donc profondément influé sur la dynamique du changement au niveau local, comme aux autres niveaux institutionnels (cf. le référendum gagné contre le premier projet de LAT en 1976). Ils ont en particulier admirablement joué de l'instrument de la demande d'indemnisation pour expropriation matérielle pour mettre les communes sous pression et les dissuader de réduire la taille des zones constructibles.

Les promoteurs et les spéculateurs ont parfois été aidés dans ce combat par certaines fractions des milieux agricoles défendant les intérêts de ceux parmi leurs membres qui entendent préserver la possibilité pour les agriculteurs (la même chose vaut pour les viticulteurs de Lavaux et de La Côte) de capter une partie de la plus-value foncière résultant du développement urbain et industriel du canton. M. Boggio rend bien compte de la duplicité de la situation et l'ambiguïté de la posture du monde agricole face à l'aménagement du territoire, à la fois instrument de défense des terres agricoles et obstacle à l'accroissement de la valeur monétaire de leur bien-fonds :

« L'évolution de la conjoncture économique, échauffée par la préparation de l'Expo et la construction de l'autoroute, a bouleversé la distribution du capital foncier et les conditions de son utilisation. Le paysan vaudois n'y est pas insensible. Si structurellement tous les milieux agricoles sont affectés par les tensions foncières, politiquement, ces milieux sont divisés : généralement ouverts à l'idée de l'aménagement du territoire ils laissent cependant apparaître de forts clivages quant aux moyens à mettre en œuvre et minoritaires sont les tenants de la tendance interventionniste. C'est que pour beaucoup l'idéal terrien est atténué par la perspective de gains importants à réaliser sur la vente de leur terre. Les paysans ne sont pas vraiment des spéculateurs, comme certains l'ont dit, plus simplement, ils spéculent sur la spéculation ! » (Boggio 1973 :33)

Ainsi, le moment critique pour tout exploitant se présente lorsque se développe une *trop grande dissociation* entre le prix du terrain (agricole ou viticole) sur le marché foncier et sa valeur de rendement, la vente apparaissant alors de plus en plus comme une occasion à ne pas manquer, l'opération financière juteuse permettant par exemple d'acheter de nouveaux terrains agricoles ail-

leurs, ce mécanisme contribuant, soit dit en passant, à faire monter également le prix des terres agricoles sur le marché foncier.

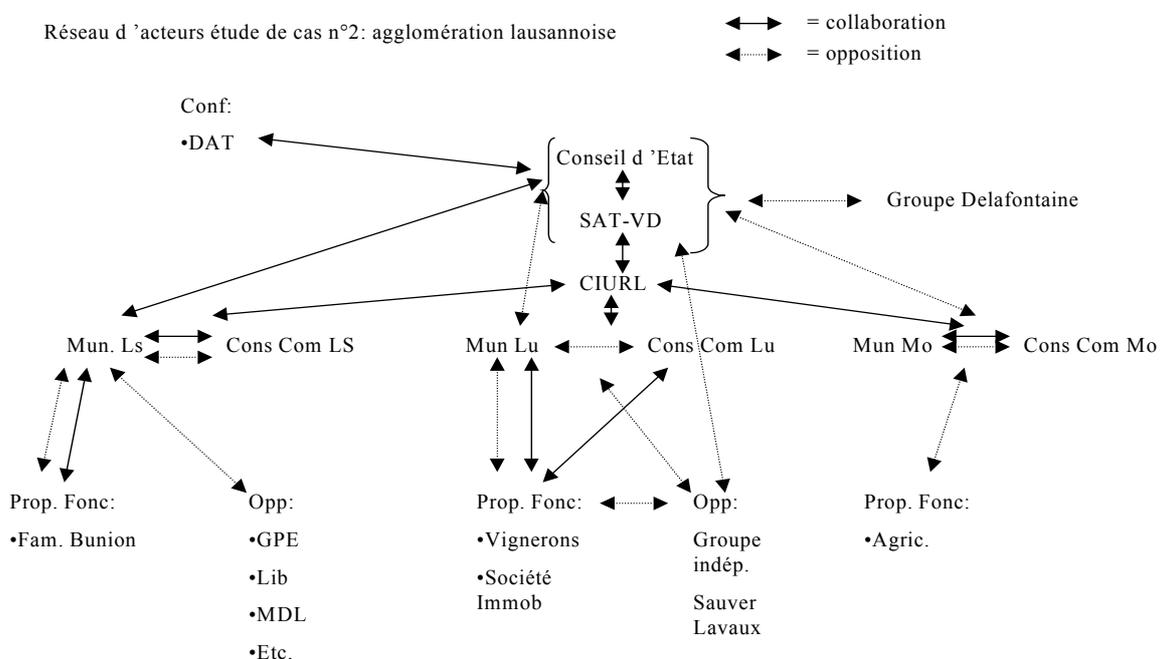
Il est intéressant de constater le rôle joué par les « rurbains », soit les nouveaux habitants d'origine urbaine s'installant dans les communes de la banlieue (Lutry), puis de la périphérie (Morrens), dans la promotion d'une planification locale plus restrictive et la lutte contre la vente des terrains agricoles (ou viticoles) aux spéculateurs et promoteurs immobiliers. Fondée partiellement sur une posture ambiguë consistant en quelque sorte à « refermer la porte derrière soi »¹⁷⁷, l'action de cette catégorie de nouveaux habitants n'en a pas moins contribué à renforcer le pôle aménagiste au sein de communes antérieurement plutôt réticentes à toute nouvelle limitation du droit de bâtir sur son territoire. Cette catégorie de population entretient fréquemment des liens assez étroits avec un certains nombre d'associations de protection de la nature, du paysage ou du patrimoine, ou de groupes de pression environnementaux.

Il est intéressant de noter que, dans les situations plus tendues, où les enjeux dépassent les frontières communales cette catégorie de la population, en se constituant en groupement de défense d'intérêts (Groupe indépendant de Lutry) joue le rôle d'intermédiaire avec les groupes de pression environnementaux régionaux, nationaux, voire internationaux, recourant ainsi à la stratégie de l'élargissement du périmètre du conflit et à la montée en généralité du problème local.

Les groupements environnementaux, qui sont évidemment des « professionnels » de ce genre de stratégie, ont souvent su exploiter l'orientation globalisante du nouveau discours aménagiste pour infléchir les processus de décision concernant l'aménagement d'espaces particuliers (argument de la protection du couloir de verdure entre le Jorat et le centre de Lausanne dans le cas de l'Hermitage, protection de l'unité paysagère de Lavaux dans le cas de l'aménagement de Villette et de Lutry).

La figure 11 visualise la configuration des relations entre les différents acteurs au sein du périmètre.

Figure 11 : La configuration des relations entre acteurs au sein du périmètre de l'agglomération lausannoise entre 1960 et 1985



¹⁷⁷ Dans le sens où, porteurs de l'exigence d'une limitation des ZAB au nom de la protection des terres agricoles et de la qualité de la vie des habitants de la localité, ces nouveaux venus semblent « oublier » qu'ils viennent eux-même, précisément, de profiter, pour leur propre logement individuel (le plus souvent une villa), de la disponibilité de terrains constructibles pris sur des terres agricoles.

7.1.3 Autres facteurs

Outre les phénomènes de spéculation et d'urbanisation dispersée des campagnes et des vignobles, d'autres facteurs sont intervenus dans le processus de changement de régime au sein du périmètre. Le premier d'entre eux, qui a déjà été mentionné à plusieurs reprises est l'Exposition nationale de 1964 à Lausanne. Outre sa contribution à la diffusion de la problématique de l'AT qui se trouve au centre de ses préoccupations, son aménagement même (comblement du lac, aménagement de la région de Vidy), ainsi que l'énorme chantier que représente la construction de l'autoroute Lausanne-Genève, qui l'accompagne, ont certainement contribué à rendre plus visibles, palpables et concrètes les questions d'aménagement du territoire cantonal. Cette sensibilisation s'est trouvée par la suite encore renforcée par le développement spectaculaire de la région de l'ouest lausannois, ainsi que par la poursuite de la construction de l'autoroute en direction de Vevey et Montreux à travers la région du Lavaux.

L'enchaînement des trois phénomènes que sont (1) la crise du logement durant les années 1960, (2) la crise pétrolière des années 1973 et 1974 et la récession économique qui l'a suivie et (3) la baisse de la croissance démographique (naturelle et artificielle) constitue l'autre série de facteurs externes ayant influé de manière significative sur le processus local de changement de régime.

- 1) Cette crise du logement¹⁷⁸, qui résulte aussi bien du « baby-boom » (extension de la taille des logements) que de l'arrivée massive de travailleurs étrangers (accroissement du nombre de logements) à la faveur de la croissance économique exceptionnelle de cette période, débouche, durant les années 1960, sur un grand programme de construction de logements, notamment dans de nouveaux quartiers à la périphérie du centre-ville de Lausanne (Urbaplan 1972, Marchand 1997). Un très grand nombre de PQ sont votés dans les communes de la région lausannoise dont la réalisation se termine au début des années 1970. A cette date, tous n'ont cependant pas encore été réalisés, et servent de réserve de ZAB au vu des prévisions économiques et démographiques toujours aussi « optimistes » (Urbaplan 1972).
- 2) La crise pétrolière, imprévisible, et la récession économique qui s'en est suivie, ont surpris tout le monde et en premier lieu les promoteurs immobiliers dont certains, parmi les plus importants du pays, font faillite (Göhner AG). En effet, le ralentissement des activités économiques, notamment dans le secteur de la construction, a pour effet de réduire la demande en logement de la part des ouvriers étrangers, initiant ainsi une sorte de cercle vicieux.
- 3) Parallèlement, la baisse de la croissance démographique, cette dernière se révélant très éloignée des prévisions de la décennie précédente, achève de « plomber » le secteur de la construction et de l'immobilier, réduisant ainsi significativement la demande en terrains à bâtir durant la seconde moitié des années 1970.

Il ne fait pas de doute que l'enchaînement de ces phénomènes, partiellement indépendants de la dynamique plus spécifique de mise en place du régime de l'aménagement du territoire, a eu des effets importants sur son développement, et ceci à tous les niveaux institutionnels. En ce qui concerne la région lausannoise, on retrouve ces effets dans les sous-cas analysés. Ils ont ainsi certainement joué un rôle dans la décision de l'hoirie Bunion de renoncer aux projets immobiliers qu'ils avaient encore sur la partie nord de leur domaine et de vendre cette dernière portion à la Ville et au canton. A Morrens, on observe également une plus grande facilité de la commune à réduire sa ZAB surdimensionnée. De manière générale, les statistiques de mises à l'enquête montrent bien un phénomène de baisse de la demande en sol durant cette période. Cette baisse ne sera que passagère, la pression sur le sol s'accroissant à nouveau durant la décennie suivante, au moment de la mise en œuvre de la LAT.

¹⁷⁸ Le taux de logements vacants oscille entre 0,2% et 0,6% entre 1964 et 1969 (Union suisse pour l'amélioration du logement 1970 :27).

7.1.4 Enseignements dérivés des sous-cas concernant le processus local de changement de régime

Il s'agit ici de faire encore quelques remarques concernant certains enseignements tirés de l'analyse des sous-cas qui n'ont pas encore trouvé leur place dans les sections précédentes.

1. Une grande partie des communes sont contraintes d'affronter cette période de changement de régime en ne disposant que de *très faibles ressources foncières* (terrains en mains communales) et *financières* (au vu des prix pratiqués sur le marché foncier). Il est dès lors intéressant d'observer les différents types de stratégies que celles-ci ont développées, souvent avec succès, pour compenser ces handicaps dans le cadre de la mise en œuvre des premières dispositions d'aménagement du territoire : échanges de terrains, remembrements parcellaires (Lutry, Villette), déplacement de droits à bâtir sur des terrains mis préalablement en réserve de ZAB (Morrens), achats sous condition de donations complémentaires (Hermitage), fourniture de prestations autres en échange de donations (Hermitage), usage du mécanisme de la péréquation réelle (Le Mont).

Il est en effet intéressant de constater que, de manière générale, les mesures AFU ont souvent incité les communes à une gestion pragmatique des problèmes d'aménagement, gestion passant souvent par des *négociations*, voire des marchandages avec les propriétaires fonciers en vue de trouver des accords à l'amiable, accords qui ont la plupart du temps nécessité entre 5 et 10 ans de négociations. Celles-ci ont souvent amené, parfois contraint, les communes comme les propriétaires fonciers, à réfléchir ensemble aux problèmes d'aménagement de territoire communal. A ce propos, plusieurs interlocuteurs ont insisté sur la « découverte progressive » par les acteurs communaux durant les années 1960 et surtout 1970, de l'importance pour la gestion des problèmes d'aménagement. Ils insistent notamment sur le rôle joué par la législation cantonale (LCAT de 1964) dans le processus de diffusion de la problématique aménagiste. C'est en effet souvent sous l'impulsion ou la contrainte de l'application des réglementations cantonales que les municipaux de Morrens prennent conscience de l'importance et la signification de ces questions¹⁷⁹.

2. En cas d'échec de ces différentes stratégies, les procédures judiciaires entamées par les propriétaires fonciers et les promoteurs ont montré l'importance du rôle qu'ont joué les tribunaux, et en premier lieu le Tribunal Fédéral, dans la phase délicate de concrétisation sur le terrain du changement de régime. En effet, le développement d'une jurisprudence plus restrictive en matière d'expropriation matérielle s'est révélé être la véritable *clé de voûte* du régime, sans laquelle ce dernier aurait vu ses capacités à se concrétiser sur le terrain, c'est-à-dire à influencer sur les usages et sur l'état de la ressource, probablement réduites significativement.

3. Cette judiciarisation des relations entre acteurs n'est souvent que la dernière étape d'un processus déjà passablement conflictuel au sein des communes, voire parfois des institutions communales elles-mêmes. L'élaboration ou la révision du plan de zones communal et de son règlement mènent souvent à des tensions importantes, voire des conflits allongeant le processus de décision politique, entre la Municipalité (et son Service de l'aménagement du territoire) d'une part, et le Conseil communal d'autre part. On l'a vu à plusieurs reprises dans les communes de Lausanne, Lutry et Morrens, le poste de Municipal (notamment celui qui est responsable des questions d'urbanisation ou d'aménagement) représente une position particulièrement inconfortable, située entre le *marteau cantonal* (Conseil d'Etat et Service de l'Urbanisme) et l' *enclume locale* (Conseil communal, groupes de pressions, propriétaires fonciers et électeurs).

4. Une dernière remarque concerne l'importance que revêtent les critères paysagers en tant que vecteurs de la mise en place des dispositions d'aménagement du territoire dans les communes. Il est en effet frappant de constater la fréquence et l'importance du recours aux critères que sont la

¹⁷⁹ L'un des interlocuteurs, ancien municipal, précisément chargé des questions d'aménagement, et ayant développé à Morrens sa PME dit avoir rétrospectivement un peu honte d'avoir implanté les locaux de sa PME en pleine campagne, mais rappelle en même temps que, à cette époque (début années 1960), personne ne trouvait une telle implantation inappropriée.

« vue depuis... » ou la « vue sur... » un site spécifique (la partie sud de la campagne de l'Hermitage, les vignobles de la Tour Berthelot ou du Crêt Bernard à Lutry, la silhouette générale du village, la Place de l'Orme ou les alentours du Signal de Morrens), dans les justifications des décisions en matière d'aménagement local¹⁸⁰.

¹⁸⁰ Sur ce point, voir par exemple « Analyse des sites et aspects pratiques de leur protection », *Habitation*, n°4, 1970 :26-49.

8. IMPACTS DU CHANGEMENT DE REGIME SUR L'ÉTAT DE LA RESSOURCE

8.1 IMPACT DU CHANGEMENT DE REGIME SUR LES PRATIQUES D'USAGES DE LA RESSOURCE

Tenter de cerner les transformations des deux pratiques dominantes d'usages du sol dans le périmètre (exploitation agricole et construction) entre les années 1960 et 1980 nécessite de recourir à plusieurs sources et types de données, qu'il convient ensuite de confronter entre elles afin d'arriver à dégager les grandes tendances de cette évolution. On recourra ici plus particulièrement à trois types d'indicateurs que sont : (1) l'évolution de la distribution de la population et des logements dans le périmètre, (2) l'évolution du rythme d'accroissement des surfaces construites, respectivement de réduction des surfaces agricoles et (3) l'impact des transformations du contenu des plans de zones et des PQ analysés dans les trois sous-cas sur la distribution spatiale de ces usages.

1) Cette évolution a déjà été abordée une première fois dans la section 2.1.2. Il s'agit ici de préciser un peu plus les contours de cette dynamique. Si les années 1960 correspondent à une inversion des tendances de la croissance, les communes de la couronne croissant à partir de ce moment là plus rapidement que la ville de Lausanne, le début des années 1970 voit cette tendance se confirmer, la commune-centre perdant pour la première fois des habitants, notamment au profit des communes de la couronne. Cette période d'accroissement des phénomènes d'« exurbanisation » et de « desserrement » voit le déplacement, durant les années 1960 et 1970, d'un nombre croissant de familles de la classe moyenne supérieure dans des logements plus grands dans un premier temps en banlieue, puis, plus tard, en périphérie. L'occupation des logements plus petits du centre-ville est de plus en plus le fait de ménages de petite taille (personnes âgées, couples sans enfant, familles monoparentales, célibataires, étudiants, etc.). Cette redistribution spatiale de la population au sein de l'agglomération se manifeste également au travers des données concernant la construction de logements. Espaces saturés, le centre-ville et sa proche banlieue (Prilly, Pully, Renens) ne connaissent qu'un très faible nombre de nouveaux logements construits depuis le milieu des années 1970, les communes de la banlieue, puis de la périphérie les dépassant désormais largement dans ce domaine (Ville de Lausanne 1999 :19). Cette faible croissance du nombre de logements au centre de l'agglomération ne parvient pas à compenser la perte d'habitants causée par le phénomène du desserrement.

Les cartes 1-4 (annexe 14) permettent de mieux se représenter visuellement cette dynamique démographique. L'on voit ainsi bien se développer ce phénomène d'urbanisation par zones concentriques allant de la proche banlieue à la banlieue, puis de cette dernière à la périphérie entre les années 1950/60 et 1980. Il est intéressant de constater que les années 1980 constituent une rupture dans ce processus, dans la mesure où, à partir de cette période, la dynamique concentrique ne fonctionne plus, la croissance dans les différentes zones de la couronne ayant tendance à s'uniformiser. La ville de Lausanne connaissait même une timide reprise de sa croissance démographique à partir de cette période.

2) L'analyse des données statistiques concernant les surfaces agricoles et construites pour la période 1952-1972 (tableau 13) permet de montrer l'impact de cette dynamique démographique sur les usages du sol. Pour ce faire, il s'est agi de reconstituer, puis de comparer, pour les décennies 1960, 1970 et 1980, le rythme de transformation des surfaces libres (avant tout agricoles) en surfaces construites (habitat et infrastructures). Très simple de prime abord, cette opération s'est au total révélée assez compliquée. En effet, si les données statistiques existent pour la décennie des années 1980 (comparaison entre les situations de 1979/1982 et 1992/1994), elles n'existent malheureusement pas de manière aussi systématique et détaillée pour les décennies précédentes. Ainsi, par exemple, conçues dans une logique dominée par les préoccupations d'économie agricole, les catégories statistiques de 1952 ne s'inscrivent que très difficilement dans la série statistique formée par les données des recensements ultérieurs. Après un certain

nombre d'adaptations et de « reformatages », l'on parvient tout de même à dégager, de manière relativement fiable, les grandes tendances de la variation des usages du sol dans le périmètre. Les principaux enseignements de cette analyse quantitative sont les suivants :

- En ce qui concerne en premier lieu le périmètre complet – qui correspond en gros aux résultats du District de Lausanne¹⁸¹ – on peut observer un très net ralentissement de la croissance des surfaces construites entre les périodes précédant et suivant le changement de régime. Les deux décennies des années 1950 et 1960 connaissent ainsi une croissance de 145% des surfaces construites – soit une croissance moyenne par décennie oscillant entre 70 et 75% - alors que les décennies 1970 et 1980 connaissent respectivement une croissance de 36% et 10%¹⁸², et ceci, comme on le verra plus loin, *malgré la poursuite* (voire, pour les années 1980, l'accélération) *de la croissance de la population dans le périmètre*. Parallèlement, le rythme de disparition des surfaces agricoles baisse de manière également importante : -31% pour la période 1952-1972 (soit -15% en moyenne par décennie), -24% durant dans les années 1970 et -13% après le changement de régime.
- On remarquera que ces tendances se retrouvent à l'échelle cantonale, si ce n'est que le pic de la croissance des nouvelles surfaces construites y est plus tardif que dans l'agglomération lausannoise et a lieu durant les années 1970.

¹⁸¹ Si elles ne font administrativement pas partie du District de Lausanne, les localités de Lutry, Morrens, Cugy et Villette, les résultats le démontrent, partagent largement la communauté de destin des communes du District. On peut donc considérer que les enseignements tirés pour le périmètre du District sont également valables pour celles-ci.

¹⁸² Un détour par les chiffres absolus s'impose. Ils permettent de montrer que, aussi bien en ce qui concerne les surfaces agricoles, que l'extension des zones construites, la variation de la croissance, *mesurée en surfaces absolues*, entre les décennies 1950 et 60 d'une part et la décennie 1970 d'autre part, tend à s'estomper. Par contre, la rupture constituée par les années 1980 demeure.

Tableau 13 : Evolution des variations des surfaces agricoles et construites 1952 – 1992 (les données brutes sont présentées dans l'annexe 13)¹⁸³

Zones de la couronne	Communes	Surfaces agricoles (productives)						Surfaces construites (improductives)					
		1952-1972		1972-79/85		1979/85-1992/97		1952-1972		1972-79/85		1979/85-1992/97	
		Variation en surface absolue en ha (<i>variation moyenne/décennie</i>)	Variation % (<i>variation moyenne/décennie</i>)	Variation en surface absolue (ha)	Variation %	Variation en surface absolue (ha)	Variation %	Variation en surface absolue en ha (<i>variation moyenne/décennie</i>)	Variation % (<i>variation moyenne/décennie</i>)	Variation en surface absolue (ha)	Variation % ¹⁸⁴	Variation en surface absolue (ha)	Variation %
Centre-ville	Lausanne	-690 (-349)	-36.8 (-18.4)	-383	-32.3	-90	-11.2	+620 (+310)	+91.1 (+45.55)	+385	+29.6	+93	+5.5
Proche banlieue	Prilly	-132 (-66)	-70.2 (-35.1)	-11	-19.7	-14	-31.1	+125 (+62.5)	+62.5 (+31.25)	+15	+10.3	+13	+8.1
	Pully	-250 (-125)	-63.8 (-31.9)	-0	-0	-21	-14.8	+236 (+118)	+332.3 (+166.15)	-8	-2.6	+19	+6.4
	Renens	-149 (-74.5)	-72.0 (-36)	-21	-36.3	-24	-64.9	+150 (+75)	+200 (+100)	+20	+8.8	+25	+10.2
Banlieue	Le Mont	-81 (-40.5)	-10.3 (-5.15)	-139	-19.7	-50	-8.8	+73 (+36.5)	+192 (+96)	+108	+97.2	+48	+21.9
	Epalinges	-124 (-62)	-35.7 (-17.85)	-70	-31.3	-43	-27.9	+86 (+43)	+409.5 (+204.75)	+74	+69.1	+43	+23.8
	Crissier	-86 (-43)	-22.6 (-11.3)	-98	-33.2	-38	-19.2	+73 (+36.5)	+292 (+146)	+107	+109.1	+39	+19.0
	Paudex	-19 (-9.5)	-47.5 (-23.75)	-10	-47.7	-5	-45.5	+19 (+9.5)	+271 (+135.5)	+9	+34.6	+14.3	+14.3
	Belmont s/Lausanne	-47 (-23.5)	-22.2 (-11.1)	-52	-31.6	-13	-11.5	+18 (+9)	+150 (+75)	+39	+130	+12	+17.4
	Jouxte-s-Mézery	-14 (-7)	-8.5 (-4.25)	-36	-23.9	-15	-13.0	+8 (+4)	+72.7 (+36.35)	+34	+178	+15	+28.3
	Romanel s/Lausanne	-34 (-17)	-12.9 (-6.45)	-27	-11.7	-19	-9.3	+18 (+9)	+150 (+75)	+53	+176.6	+16	+19.3
	Lutry*	-129 (-64.5)	-19.1 (-9.55)	-109	-19.9	-47	-10.7	+83 (+41.5)	+150.9 (+75.45)	+98	+71	+41	+17.4

¹⁸³ Le choix des communes figurant dans ce tableau est le résultat de l'état des données de la statistique de 1952. Outre les communes des trois sous-cas (qui par chance figurent au nombre des communes retenues à l'époque par Bureau fédéral de la statistique), on a retenu l'ensemble des communes du périmètre pour lesquelles existent un corpus complet de données entre 1952 et 1992.

¹⁸⁴ Ces deux séries de données (**en gras**) sont problématiques et semblent indiquer des problèmes de données primaires. Dans le cas de Morrens, que nous avons analysé en détail, il ne fait absolument aucun doute que la surface construite augmente, de manière tout à fait significative durant la période 1952-1972.

Périphérie	Morrens*	-16 (-8)	-5.4 (-2.7)	-34	-12.0	-5	-2.0	+0 (+0)	+0 (+0)	+33	+330	+6	+14.0
	Cugy*	-12 (-6)	-6.8 (-3.4)	-37	-22.3	-11	-8.5	+8 (+4)	+53.3 (+26.65)	+32	+139.1	+11	+20.0
	Cheseaux	-32 (-16)	-8.4 (-4.2)	-29	-8.3	-20	-6.2	+14 (+7)	+107.6 (+53.8)	+45	+166.6	+9	+26.4
	Villette*	-9 (-4.5)	-7.1 (-3.55)	-18	-15.3	-4	-4.0	+6 (+3)	+60 (+30)	+15	+93.75	+5	+16.1
Total District de Lausanne		-1663 (-831.5)	-31.7 (-15.85)	-876	-24.5	-352	-13.0	+1'439 (+719.5)	+145.7 (+72.85)	+880	+36.2	+347	+10.5
Total canton de Vaud		-10'515 (-5'257.5)	-5.8 (-2.9)	-24'915	-14,8	-3'906	-2.7	+4'934 (+2'467)	+56.5 (+28.25)	+9'994	+73.1	+3'345	+14.1

Sources : Bureau fédéral de la Statistique 1953, 1972 & OFS 1996

* Ces villages ne font pas parties du District de Lausanne.

- L'enseignement certainement le plus intéressant - car contre-intuitif – concerne la décennie des années 1970. Alors que l'on pourrait s'attendre, suite au coup de tonnerre de l'AFU qui met sous protection provisoire un grand nombre de surfaces (juridiquement) constructibles, ainsi qu'aux effets de la loi sur la protection des eaux (LPEP), à une chute, ou en tout cas une baisse significative, aussi bien de la croissance des surfaces construites que de la réduction des surfaces agricoles, c'est, de manière plutôt surprenante, l'image partiellement inverse qui émerge des données quantitatives. Ainsi, si le District de Lausanne connaît bel et bien une réduction importante de la croissance de ses surfaces construites (+75% en moyenne entre 1950 et 60, contre +36% pour les années 70), le même phénomène ne se retrouve pas au niveau du territoire cantonal dans son entier (+25% en moyenne pour les années 50 et 60, contre +73% dans les années 70). Ce paradoxe des années 1970 se retrouve dans le cas de la réduction des surfaces agricoles. Par delà les éventuels problèmes de fiabilité des données de 1952, dont on imagine cependant mal qu'elles puissent causer une inversion systématique des résultats¹⁸⁵, l'hypothèse la plus plausible pour expliquer ces résultats est qu'ils illustrent, et la comparaison avec les résultats des années 1980 tendrait à le confirmer, le phénomène de décalage dans le temps existant entre la mise en place des différents corpus de mesures participant du changement de régime et leurs effets dans le terrain. Si cette hypothèse est vraisemblable pour le cas de la LPEP, il devrait en aller cependant différemment pour l'AFU dont la fonction, en tant que législation d'urgence, est d'intervenir de manière forte et immédiate dans le terrain. Il semble cependant que, pour ce qui concerne le périmètre analysé ici, l'AFU ait moins pesé sur l'évolution des usages du sol (en tout cas en ce qui concerne la réduction de la zone agricole) au travers de ses effets directs (« gel » des surfaces à bâtir provoquant l'abandon de projets), que par ses effets indirects (imposition de la problématique aménagiste dans les communes, accélération de la révision des plans de zones, etc.). Cette hypothèse rejoint en tous les cas le constat fait dans un contexte cantonal différent par le Baudirektor du canton de Berne (Schneider 1973, cité in Nahrath 2002 :65).
- Quelles que soient les explications concernant l'évolution des usages du sol durant la seule période des années 1970, force est de constater, si l'on élargit la perspective temporelle, qu'il existe des modifications importantes, à tous les échelons territoriaux, des usages du sol, modifications allant toutes dans le même sens, entre la période d'avant et d'après le changement de régime. La comparaison de la situation des années 50 et 60 avec celle des années 80 montre l'impressionnante modification intervenue dans les usages quantitatifs du sol entre ces deux périodes : passage d'une croissance des surfaces bâties de + 75% pour les années 60 à seulement +10% pour les années 80 dans le District de Lausanne, baisse du rythme de réduction des surfaces agricoles dans ce même périmètre comme au niveau cantonal, etc.
- Plus intéressant encore : on retrouve cette même césure lorsque l'on examine la relation existant entre les variations du rythme de croissance de la population et celui des surfaces construites¹⁸⁶.

¹⁸⁵ Quand bien même ce fut effectivement le cas, la comparaison des résultats entre les années 1970 et 80 est suffisant pour poursuivre le raisonnement développé par la suite ici.

¹⁸⁶ Même si les liens de causalité entre ces deux phénomènes ne sont pas forcément directs, il est difficile de nier qu'ils participent ensemble d'un même processus – d'urbanisation et d'extension des agglomérations – que leur mise en relation permet d'approcher un peu mieux.

Tableau 14 : comparaison des rythmes de croissance de la population et des surfaces construites entre 1952 et 1992

		Décennies 1950-1960	Décennie 1970	Décennie 1980
Accroissement de la population	Couronne (proche banlieue + banlieue)	+120% (=+60%/décennie)	+14%	+18.8%
	CIURL (couronne + périphérie)	+60% (=+30%/décennie)	+2.8%	+10%
Accroissement des surfaces construites	District de Lausanne	+145% (=+70/75%/décennie)	+36%	+10%

Ce tableau montre bien que, alors que les surfaces construites augmentent en proportion plus vite que la population durant les décennies 1950, 60 et 70, ce phénomène tend à s'inverser durant les années 1980, la population augmentant désormais à un rythme supérieur à celui des surfaces construites. On peut donc tirer de cette mise en relation le constat que la croissance de la population dans les années 1980 tend à être moins gourmande en sol que celle des années 50, 60, voire 70.

- Un dernier enseignement concerne l'évolution contrastée de la croissance dans le temps des surfaces construites entre les différentes zones de la couronne. Il apparaît ici clairement (cf. tableau 13 plus haut) que le rythme de la croissance varie sur un modèle se déplaçant au cours du temps du centre-ville et sa proche banlieue (décennies 50 et 60) en direction de la banlieue (60 et 70) et de la périphérie (70 et 80).

3) Tous ces constats quantitatifs, ainsi que les interprétations qui ont déjà été suggérées trouvent certainement une confirmation, voire des explications complémentaires, dans les analyses qui ont été faites des transformations des plans de zones/PQ ou PPA, ainsi que leur règlement, pour les périmètres des trois sous-cas.

Sans revenir en détail sur ces transformations déjà abondamment décrites précédemment, on peut aisément reconstruire les liens probables existant entre ces transformations locales et l'évolution des données statistiques élaborées à plus grande échelle. En effet, l'analyse de l'évolution des plans de zone entre les années 1960 et 1980 a bien montré la concrétisation de la rationalisation des usages du sol par l'intermédiaire des mécanismes de réduction des ZAB surdimensionnées, de concentration des nouvelles constructions dans des espaces désormais séparés de manière plus rigide des terres agricoles, et finalement de réorganisation des relations fonctionnelles, au sein comme entre, les ZAB. En particulier, le développement des zones agricoles et des zones protégées, accompagnés de processus de déplacements (ou de « rapatriements ») de droits à bâtir de la zone sans affectation spéciale ou des portions surdimensionnées de la ZAB au sein de ZAB permettent sans doute d'expliquer les résultats statistiques observés plus haut.

Finalement, la confrontation en ces deux modes d'analyse, quantitatif et qualitatif, permettent de tester le caractère représentatif des sous-cas analysés plus en détail¹⁸⁷ et, par conséquent, de faire l'hypothèse que les effets – observés empiriquement – de l'émergence du régime de l'aménagement du territoire se sont, selon toute probabilité, également produits dans le reste du périmètre.

Dans ces conditions, l'on peut raisonnablement considérer *qu'il existe un lien de causalité pertinent entre changement de régime et modification des usages du sol dans le périmètre analysé.*

¹⁸⁷ A la notable exception de la commune de Morrens pour laquelle les données de 1952 (et/ou de 1972) semblent erronées.

8.2 ÉVALUATION DE L'IMPACT DU CHANGEMENT DE RÉGIME EN TERME DE DURABILITÉ DES USAGES DU SOL

Les trois tableaux qui suivent présentent de manière synthétique une évaluation des changements en terme de durabilité (évolution 1969-1985) en reprenant les critères présentés dans la section 3.

8.2.1 Critères écologiques

Critères	Indicateurs	Effets du changement 1969 - 1985
Dimensionnement approprié de la ZAB.	<ul style="list-style-type: none"> Distinction claire entre zones <i>constructibles</i> et <i>inconstructibles</i>. Dimensionnement des ZAB en fonction du développement prévisible de la commune dans les 10 à 15 ans. 	Le changement de régime a clairement contribué à redimensionner de manière plus appropriée les ZAB dans les communes du périmètre, ainsi qu'à lutter plus efficacement contre le phénomène de la dispersion. On assiste à une densification des constructions dans la ZAB au profit des zones agricoles et protégées. Ces évolutions favorables n'empêchent cependant pas la poursuite du processus d'imperméabilisation des sols. La généralisation du zonage permet une localisation plus appropriée des différents usages du sol, même si des conflits concernant essentiellement l'implantation de zones industrielles et commerciales existent, notamment dans la banlieue est de l'agglomération.
Lutte contre la dispersion et protection des terres agricoles.	<ul style="list-style-type: none"> Arrêt des implantations dispersées de bâtiments hors des zones déjà construites. Stabilisation de la quantité de terres agricole exploitable dans l'ensemble du périmètre. 	
Cohérence du découpage et de la localisation des zones d'affectation.	<ul style="list-style-type: none"> distinction claire entre ZAB, zone agricole et zone verte (protégée). localisation appropriée des ZAB et de la zone agricole. 	

8.2.2 Critères économiques

Critères	Indicateurs	Effets du changement 1969 - 1985
Rationalisation du financement des équipements par les communes.	<ul style="list-style-type: none"> Baisse des coûts des équipements par parcelles de ZAB à charge de la commune. 	La distinction claire entre zones constructibles et inconstructibles, de même que les nombreuses réductions de ZAB dans les communes du périmètre ont contribué à une rationalisation des tâches d'équipement et à une baisse des coûts engendrés. Les effets conjoints de l'émergence d'une politique d'AT et de la récession économique des années 1970 ont contribué à une stabilisation du marché foncier et à une maîtrise sensiblement accrue des mouvements spéculatifs, mais pas à une véritable transparence. La situation financière des communes ne semble pas avoir beaucoup changé suite au changement de régime.
Limitation de la spéculation foncière	<ul style="list-style-type: none"> Stabilité et transparence du marché foncier Limitation au maximum de la spéculation foncière 	
Situation financière des communes	<ul style="list-style-type: none"> Rapport entre les charges financières et les recettes fiscales 	

8.2.3 Critères sociaux

Critères	Indicateurs	Effets du changement 1969 - 1985
Offre de B&S et d'équipements de première nécessité dans un périmètre acceptable.	<ul style="list-style-type: none"> • localisation et accessibilité des B&S et équipements de première nécessité. 	L'émergence d'une logique de planification du développement des infrastructures et des équipements fournissant des B&S, ainsi que l'amélioration des réseaux de transports (privés et publics) a certainement contribué de manière générale à l'accroissement de l'offre globale et à l'amélioration de son accessibilité. En particulier, la stratégie de développement de centres secondaires autour des centres de certains quartiers périphériques du centre-ville semble s'être révélée concluante. Par contre, la tendance (encore d'actualité) à la concentration de l'accès à certains B&S (alimentation, postes, banques, cinémas, etc.) dans un nombre limité de sites situés dans les zones commerciales de la banlieue est parfois génératrice de nouveaux besoins de déplacements engendrant de nouvelles nuisances. S'il semble que les années 1980 n'aient pas connu une crise du logement comparable aux années 1960, il n'en va plus de même aujourd'hui. En ce qui concerne l'équité en matière d'accessibilité des différents groupes sociaux au sol et de distribution spatiale des lieux de résidence, la situation n'a certainement pas changé et reste toujours aussi discriminante.
Equité de l'accessibilité des différents groupes sociaux au sol et équité dans la distribution spatiale de leurs lieux de résidence.	<ul style="list-style-type: none"> • Absence de création de phénomènes de ghettos urbains. • Absence de phénomènes d'accaparement systématique des espaces les plus attractifs par les groupes sociaux socialement et économiquement dominants. • Garantie de l'accessibilité publique des espaces les plus attractifs. 	
Satisfaction de la demande en logement à des prix abordables.	<ul style="list-style-type: none"> • Nombre de logements libres de toutes tailles à des prix abordables pour l'ensemble des catégories sociales. 	

9. CONCLUSION

9.1 MISE EN PERSPECTIVE DE LA REPRESENTATIVITE EMPIRIQUE DU CAS ET DES ENSEIGNEMENTS THEORIQUES DERIVABLES

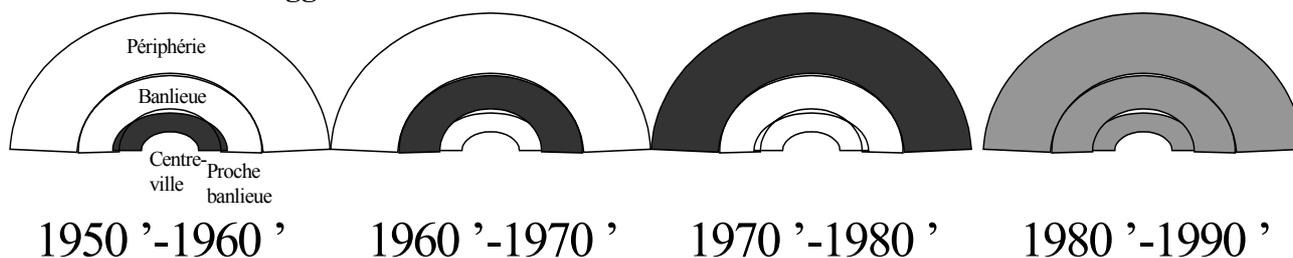
Cette étude de cas avait pour objectif d'analyser les effets empiriques, dans le périmètre de l'agglomération lausannoise, du changement de régime institutionnel du sol qui a eu lieu, au niveau de ses composants fédéraux en tous les cas, entre 1969 et 1980. Parmi ces changements, outre la mise en place de la LAT, qui constitue la dernière pièce du processus, il s'agissait surtout d'évaluer les effets des deux mesures fédérales les plus interventionnistes, à savoir la LPEP et l'arrêté fédéral urgent de 1972. Les effets dont on a cherché à prendre la mesure de la présence et de l'intensité relevaient de trois ordres distincts : (1) les impacts des transformations des composants nationaux sur les composants régionaux (cantonaux) et locaux (communaux) du régime, (2) les changements de comportements et de pratiques d'usages des utilisateurs de la ressource et (3) les impacts de ces éventuels changements d'usages sur l'état de la ressource elle-même (durabilité écologique), ainsi que sur la durabilité économique et sociale de ses usages.

La méthode a consisté à opérer une comparaison entre les situations (état du régime et de la ressource) prévalant *avant* et *après* les transformations des composants fédéraux du régime. Cette comparaison a porté à la fois sur le périmètre général, ainsi que sur un certain nombre de sous-cas (dans le cas présent trois) dont les rivalités qu'ils mettaient en lumière ont été analysées plus en profondeur.

Le passage en revue systématique, dans le cadre de la recherche des sous-cas les plus pertinents, d'une vingtaine d'espaces spécifiques situés dans une dizaine de communes du périmètre (annexe 2) a permis de mettre en lumière la relation existant pour les différentes entités communales entre (1) la quantité de surfaces constructibles encore libres, (2) l'intensité de la pression sur le sol et (3) la localisation dans les différentes couronnes de l'agglomération lausannoise (centre-ville, proche banlieue, banlieue, périphérie). Cette découverte de la variation des problèmes d'aménagement en fonction de la localisation de la commune au sein des différentes couronnes a évidemment orienté le choix des différents sous-cas, l'objectif étant de retenir des périmètres communaux représentatifs des différentes situations au sein de l'agglomération. Si les types de rivalités dominantes varient également en fonction de la localisation des différents sous-cas au sein de l'agglomération (constructions contre espaces verts dans le cas de l'Hermitage, constructions contre vignes et paysage à Lutry et constructions contre terres agricoles à Morrens), ils renvoient cependant tous à la même catégorie générale qui est celle de la concurrence entre extension de l'urbanisation d'un côté et préservation des terres agricoles et du paysage rural dans les espaces périurbains (le « Hinterland ») de l'autre.

La combinaison de l'analyse quantitative des données concernant l'évolution de la population et des surfaces bâties, avec les analyses plus qualitatives et approfondies des trois sous-cas, ont permis de produire une représentation générale de la dynamique de l'évolution morphologique de l'agglomération durant cette période. On peut exprimer celle-ci au travers de la célèbre image – certes peut-être un peu grossière et caricaturale, mais au total assez efficace – de « l'onde de choc » (comme celle qui est par exemple créée par un caillou jeté dans une marre), image que l'on peut représenter graphiquement de la manière suivante :

Figure 12 : La diffusion de l' « onde de choc » de l'exurbanisation entre 1950 et 1990 dans l'agglomération lausannoise



Le développement massif de la proche banlieue durant les années 1950 ayant mené à une situation de saturation, la charge du développement durant les années 1960 est reportée sur la banlieue, ainsi que, déjà, sur certaines communes de la périphérie. On retrouve une décennie plus tard cette « onde de choc » dans la périphérie. Dans les années 1980, on assiste, sur un modèle proche du « reflux » à une uniformisation de la pression de la demande de sol sur l'ensemble des différentes zones de la couronne de l'agglomération.

Il apparaît que la puissance de cette onde a tendance à baisser à mesure qu'elle s'éloigne du centre. Et ceci du fait, notamment, que (1) la quantité de surface sur laquelle elle se répartit augmente à mesure qu'elle se déplace en direction de la périphérie, (2) la récession économique du milieu des années 1970 a sensiblement freiné la croissance de la demande en sol et (3) elle se trouve confrontée aux mesures restrictives en matière de construction mises en place par la politique fédérale d'aménagement du territoire.

En ce qui concerne plus particulièrement ce dernier point, notre étude tend effectivement à montrer que l'AFU et, plus généralement, l'ensemble des mesures d'aménagement du territoire prises durant les décennies 1970 et 1980, ont eu des effets matériels, visibles et concrets importants sur le développement de l'agglomération lausannoise, bien que assez variables selon les zones considérées de la couronne de la région lausannoise.

L'AFU permet ainsi le blocage – dans certain cas définitif (reclassement en zone agricole ou protégée) – de la construction sur les derniers gros espaces vierges situés aux abords du *centre-ville* issus du démantèlement et de l'affectation des dernières anciennes campagnes des grandes familles lausannoises (une partie des terrains de la Blécherette, les campagnes du Désert, de l'Hermitage et de Rovéréaz). L'AFU a également eu des effets très importants sur les zones foraines (Montblesson, Vers-chez-les-Blancs, Chalet-à-Gobet, etc.), où il bloc définitivement de gros projets immobiliers.

Ces mêmes mesures n'ont par contre eu aucun effet, contrairement à ce que nous pensions a priori, sur la réalisation des grands projets de construction de quartiers de logement locatifs (Parc de la Rouvraie, Pra-Séchaud, Boveresses, Montolieu, Grand Venne, Bergières, etc.), ceci du fait que la légalisation des PQ les concernant datait de la fin des années 1960, voire du début des années 1970, soit avant l'arrivée de l'AFU.

Une autre surprise résulte du peu d'effets de ces mesures sur les communes de la *proche banlieue*, situation résultant du caractère quasiment entièrement construit de ces espaces, ainsi que de l'absence de gros enjeux fonciers dans cette zone de la couronne.

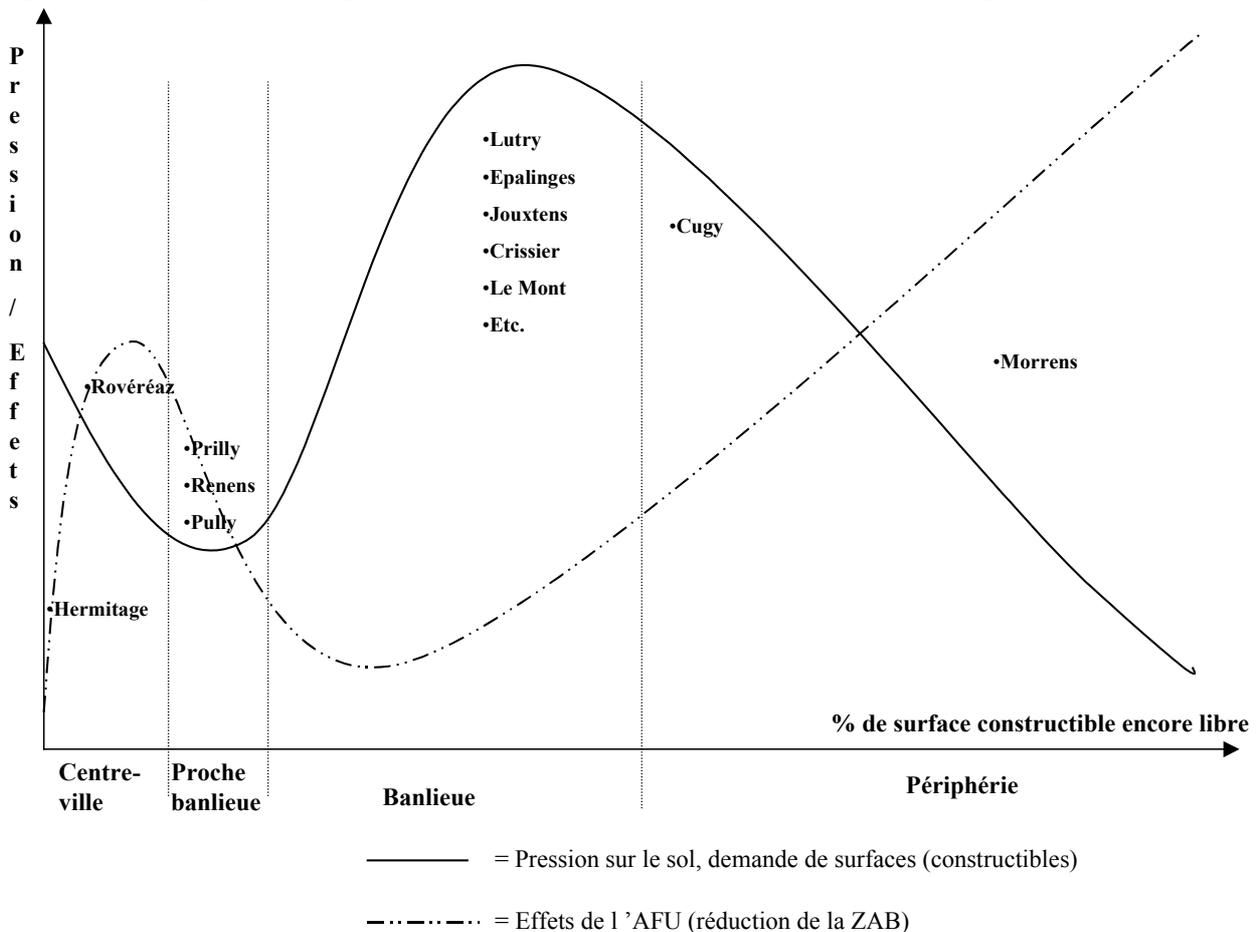
Les communes de la *banlieue* concentrent elles, par contre, les plus importantes rivalités et le plus grand nombre de conflits d'aménagement au sein de l'agglomération. C'est en effet dans ces communes que s'opère de manière privilégiée la rencontre entre offre et demande de terrains constructibles (physiquement et légalement), ceci en raison de la présence d'un grand nombre de ZAB, très souvent surdimensionnées. Ce qui est frappant lorsque l'on dépouille les archives AFU de ces communes, c'est le caractère tout de même relativement limité des effets de ces mesures sur la réduction des ZAB, et ceci malgré l'importance et l'étendue des surfaces dont l'affectation est en jeu. Ce constat a plusieurs explications possibles, probablement partiellement complémentaires :

- Certaines de ces surfaces font l'objet d'un PQ légalisé antérieurement aux mesures AFU, de la même manière que ce qui a été observé dans le cas de la commune de Lausanne. On trouve des exemples de ces PQ à Epalinges (Croisettes), au Mont (quartier d'habitation du Grand-Mont), à Lutry (Taillepied), à Crissier (Pré-fontaine) ou encore à Bussigny et Ecublens, etc.
- Certaines de ces communes, souvent les plus aisées comme par exemple Jouxens-Mézery, qui avaient fait le choix politique, pour des raisons notamment fiscales, de consacrer une grande partie de leur territoire à la construction de logements individuels (avant tout sous forme de villas), ont très bien réussi à se défendre politiquement et à limiter les effets bloquant de l'AFU. Et ceci en mobilisant le capital social et politique concentré dans leur « communauté », suite à une stratégie de sélection sociale de leurs (nouveaux) habitants.
- Ces espaces encore libres, situés à une distance intéressante du centre-ville, ont assez naturellement attiré en priorité des gros investisseurs, promoteurs, voire spéculateurs, disposant de ressources (financières, politiques, juridiques, etc.) importantes, les rendant ainsi plus susceptibles de s'opposer efficacement à ces mesures, respectivement de convaincre les communes de s'y opposer elles aussi, et de faire tout leur possible pour les affaiblir ou les contourner.
- Les communes de la banlieue ont souvent à cette époque comme préoccupation politique centrale la question de leur développement économique et démographique. Il n'est pas rare que se développent des phénomènes de concurrence, parfois très rudes, entre communes en vue de capter les contribuables les plus intéressants.

Tout laisse supposer que c'est finalement dans le cas des communes de la *périphérie* que les mesures d'aménagement du territoire, et en premier lieu l'AFU, ont eu les impacts les plus importants. C'est en effet dans ces communes, situées à une quinzaine de kilomètres du centre-ville, que l'on a pu observer les réductions de ZAB, ainsi que les processus de réformes, de réorganisations et de modernisation de la planification et de l'aménagement local les plus importants, spectaculaires et significatifs, ces communes se dotant à cette époque d'une nouvelle génération de plans d'affectations (dont la commune de Lausanne, 25 ans plus tard, n'est pas encore dotée).

Ainsi, l'image générale qui se dégage est celle d'une configuration un peu paradoxale où *les effets des mesures AFU varient tendanciellement en sens inverse de l'intensité de la pression s'exerçant sur le sol* (cf. figure 13).

Figure 13 : rapport entre pression sur le sol et effets de l'AFU dans la région lausannoise



Parallèlement à ces effets matériels directs, l'AFU a également contribué de manière plus générale à la diffusion au niveau national de la problématique de l'aménagement du territoire et ceci en contribuant à l'accélération de la transformation des législations cantonales, ainsi qu'au développement ou à la révision de la planification locale dans les communes.

Mais l'étude de cas a également bien montré que la dynamique de changement ne se limitait de loin pas à un simple processus *top-down* de mise en œuvre des dispositions fédérales, mais était en réalité beaucoup plus complexe. On assiste en effet durant toute cette période à l'émergence d'une multiplicité de dynamiques, se développant presque simultanément, bien que de manière partiellement autonome, aux différents niveaux institutionnels. L'intérêt de ce processus consiste dans le fait que, pour des raisons qu'il resterait à analyser plus précisément, l'ensemble de ces dynamiques de changement, *sans être forcément concertées*, vont tendanciellement dans le même sens, soit le renforcement généralisé des mesures d'aménagement du territoire.

On comprend dès lors mieux les raisons de l'impact important du changement de régime sur le terrain, celui-ci ayant fortement contribué, comme nous l'avons bien montré, à limiter et à rationaliser les usages du sol au sein du périmètre.

Finalement, les analyses des trois sous-cas ont particulièrement bien montré le rôle absolument central joué par les *droits de propriété*, aussi bien dans les dynamiques locales de concrétisation du changement de régime, que dans la compréhension de leurs effets contrastés sur le terrain. En particulier, le rôle joué par la distribution des ressources foncières dans la structuration des positions et des rapports de force entre les différents acteurs en concurrence pour l'appropriation et/ou la définition des usages du sol s'est vu confirmé de manière particulièrement éclatante, aussi bien du côté de l'Hermitage, que de Lutry et de Morrens. Ainsi la richesse ou, au contraire, la pauvreté foncière

(plus fréquente), des communes pèsent de manière très claire sur les stratégies que les acteurs sont capables, obligés ou empêchés de mettre en œuvre.

Finalement, l'importance fondamentale des questions de droit foncier s'est encore vérifiée au travers du rôle central qu'a joué la jurisprudence du Tribunal fédéral en matière d'expropriation matérielle dans la définition des conditions de mise en œuvre par les communes des nouvelles dispositions d'aménagement du territoire. Les cas de Morrens et de Lutry ont en effet bien montré dans quelle mesure le durcissement progressif des critères d'octroi des indemnisations a constitué une condition décisive pour la réalisation des opérations de réduction de la ZAB, et ceci en mettant les communes et le canton à l'abri d'une avalanche de procédures de demandes d'indemnisation qui auraient représentés des charges financières impossible à assumer pour les collectivités publiques.

9.2 ÉVALUATION DES CAPACITES DU NOUVEAU REGIME A REGULER DURABLEMENT LES RIVALITES ET A GARANTIR UN USAGE DURABLE DE LA RESSOURCE

Les problèmes que les communes ont connus au moment de concrétiser les programmes et de mettre en œuvre les instruments de régulation des usages du sol développés par le nouveau régime de l'aménagement du territoire (notamment lorsqu'il s'est agi de réduire les ZAB et de déclasser des terrains que leurs propriétaires considéraient comme constructibles), de même que les limites du « bricolage » casuistique de la jurisprudence en matière d'expropriation matérielle, montrent bien les difficultés du nouveau régime à régler durablement et de manière claire, systématique et efficace, les intérêts divergents des propriétaires fonciers et de la collectivité.

Le refus de la LAT en 1976, par la suppression du prélèvement systématique de la plus-value qui en résulte, a ainsi privé le nouveau régime de sa capacité de réguler de manière durable la question de la compensation des (souvent très importantes) inégalités de la valeur foncière des terrains, créées par la mise en œuvre de l'instrument du zonage dans le cadre d'un marché foncier libéralisé. La fragilité de cette « clé de voûte » du régime que représente la solution jurisprudentielle actuelle contribue à faire douter de la capacité de celui-ci à favoriser le développement d'une gestion intégrée de la ressource.

En effet, l'absence de mécanisme de compensation, c'est-à-dire, en réalité, de *redistribution des gains fonciers*, entre les terrains à bâtir, jouissant d'une forte plus-value, et les terres agricoles ou les zones protégées, court le risque de subordonner les décisions collectives en matière d'aménagement du territoire à la seule défense des intérêts particuliers des propriétaires fonciers, chacun d'eux cherchant par tous les moyens à faire classer son terrain en ZAB. Dès lors, rien ne garantit que la logique propre de l'aménagement du territoire parvienne à s'imposer face à la logique des intérêts fonciers privés, ceci d'autant plus que les processus de décision se déroulent essentiellement au niveau communal. Rien ne garantit non plus que la jurisprudence casuistique parvienne à produire à long terme une régulation stable, uniforme, systématique, et reconnue comme légitime par l'ensemble des parties, et ceci en n'intervenant que sur un seul aspect du problème qui est celui de l'expropriation matérielle. En effet, il paraît difficile de traiter la question de la redistribution de la plus-value foncière au travers d'une simple jurisprudence en matière de définition des conditions d'expropriation matérielle, cette dernière ne constituant qu'un aspect de la question, laissant précisément de côté la question plus générale de la redistribution des gains fonciers entre les différentes zones d'affectations des usages du sol créées par la politique d'aménagement du territoire. Les difficultés que l'on connaît à valoriser sur le marché foncier les terrains classés en zone protégée illustre bien ce problème de la survalorisation des terrains à bâtir face aux autres catégories de terrains. Il semble ainsi que l'une des clés pour l'émergence de régime intégrés se trouve dans la capacité à créer un lien redistributif fort, direct et systématique entre la logique du prélèvement de la plus-value et celui de la compensation des moins-values (Plattner 1992).

S'il est vrai qu'il existe des formes « cachées » de prélèvement d'une partie de la plus-value foncière, comme par exemple l'impôt sur les gains immobiliers, existant dans de nombreux cantons

(Locher 1992), celles-ci sont souvent considérées comme insuffisantes pour opérer cette redistribution (Muggli 1992, Plattner 1992, Parrino 1992).

Il apparaît également que le passage par la jurisprudence en matière d'expropriation matérielle a le redoutable désavantage d'être beaucoup trop « carrée », en ce qu'elle renvoie à une logique du « ou tout ou rien ». Nombreux sont en effet les analystes (Muggli, Stüdeli, Lendi, Moor, etc.) à signaler la nécessité d'une *flexibilisation* des mécanismes de compensation par l'introduction d'un système de prélèvements, de redistributions et d'indemnisations proportionnels aux atteintes portées à la propriété foncière.

Finalement l'émergence d'un régime intégré de gestion d'une ressource présuppose justement que les relations entre les deux composants d'un régime (policy design et système régulateur), soient réglées sur un mode autre que simplement casuistique, de manière à ce qu'il existe des règles du jeu suffisamment stables qui créent les conditions d'une véritable prévisibilité des décisions et des sanctions prises par le régime. Par ailleurs, une gestion intégrée du sol supporte également mal de trop grandes inégalités de gains fonciers entre les propriétaires des différentes catégories de terrains les processus de décision en matière de découpage des zones risquant de connaître une subordination des exigences logiques de l'aménagement aux intérêts des propriétaires fonciers.

MATERIAUX JURIDIQUES

Législation fédérale

Loi fédérale sur la protection des eaux contre la pollution du 16 mars 1955, RO **1956** 1635

Loi fédérale modifiant le livre quatrième du code civil (copropriété et propriété par étages) du 19 décembre 1963, RO **1964** 989

Loi fédérale concernant l'encouragement à la construction de logements du 19 mars 1965, RO **1966** 449.

Arrêté fédéral instituant des mesures urgentes en matière d'aménagement du territoire du 17 mars 1972, RO **1972** 652

Ordonnance fédérale d'exécution de l'AFU du 29 mars 1972, RO **1972** 694.

Loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979, RO **1979** 1573.

Législation cantonale

Loi du 5 février 1941 sur la police des constructions, in *Recueil des lois, décrets, arrêtés et autres actes du Gouvernement du Canton de Vaud*, pp.78-101.

Loi du 29 novembre 1961 sur les améliorations foncières (LAF), in *Recueil des lois, décrets, arrêtés et autres actes du Gouvernement du Canton de Vaud*.

Loi du 26 février 1964 sur la construction et l'aménagement du territoire (LCAT), in *Recueil des lois, décrets, arrêtés et autres actes du Gouvernement du Canton de Vaud*, pp.77-84.

Loi du 10 décembre 1969 sur la protection de la nature, des monuments et des sites (LPNMS), in *Recueil des lois, décrets, arrêtés et autres actes du Gouvernement du Canton de Vaud*, pp.327-343.

Modification du 15 décembre 1971 de l'article 25ter de la LCAT, in *Recueil des lois, décrets, arrêtés et autres actes du Gouvernement du Canton de Vaud*.

Règlement d'application de l'arrêté fédéral instituant des mesures urgentes en matière d'aménagement du territoire du 12 juillet 1972, in *Recueil des lois, décrets, arrêtés et autres actes du Gouvernement du Canton de Vaud*.

Loi du 13 septembre 1976 sur la construction et l'aménagement du territoire (LCAT), in *Recueil des lois, décrets, arrêtés et autres actes du Gouvernement du Canton de Vaud*, pp.176-181.

Loi du 13 décembre 1977 sur la protection de la région de Lavaux, in *Bulletin du Grand Conseil du Canton de Vaud*, pp.527-531.

Loi du 19 février 1979 sur le plan de protection de Lavaux, in *Bulletin du Grand Conseil du Canton de Vaud*, pp.13-21.

Décret prolongeant les mesures provisoires urgentes urgentes en matière d'aménagement du territoire de septembre 1979, in *Recueil des lois, décrets, arrêtés et autres actes du Gouvernement du Canton de Vaud*

Loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC) du 4 décembre 1985, in *Recueil des lois, décrets, arrêtés et autres actes du Gouvernement du Canton de Vaud*.

Loi sur le développement économique régional (LDER) du 20 mai 1985, in *Recueil des lois, décrets, arrêtés et autres actes du Gouvernement du Canton de Vaud*.

BIBLIOGRAPHIE

BARRAUD Philippe, 1993, « L'Hermitage ou l'heureux destin d'une belle demeure », in *La Fondation de l'Hermitage. Donation famille Bunion*, Fondation de l'Hermitage, Lausanne, pp.4-9.

BOGGIO Maurice, 1972, *Aménagement du territoire et vie politique*, Université de Lausanne, Ecole des sciences sociales et politiques, Mémoires et documents n°2.

BOGGIO Maurice, 1973, "Production de l'espace et aménagement du territoire: le contexte vaudois", *Habitation*, n°7, juillet 1973, pp.23-39.

BUREAU FEDERAL DE STATISTIQUE, 1953, *Statistique de la superficie de la Suisse 1952*, Berne, 246^{ème} fascicule.

BUREAU FEDERAL DE STATISTIQUE, 1972, *Statistique de la superficie de la Suisse 1972*, Berne, 488^{ème} fascicule.

CHAMBOREDON Jean-Claude, 1980, "Les usages urbains de l'espace rural: du moyen de production au lieu de récréation", (Note critique), *Revue française de sociologie*, XXI-1, pp.97-119.

COMMISSION DU CONSEIL COMMUNAL DE LUTRY, 1971a, Rapport concernant le préavis n°443/71, ronéo, non daté.

COMMISSION DU CONSEIL COMMUNAL DE LUTRY, 1971b, Rapport concernant le préavis n°443/71 - Rapport de minorité, ronéo, non daté.

COMMISSION INTERCOMMUNALE D'URBANISME DE LA REGION LAUSANNOISE (CIURL), 1973, *Plan directeur de la région lausannoise. Rapport final*, Lausanne, septembre 1973.

COMMUNE DE LUTRY, 1968, Préavis municipal n°389/68 du 12 décembre 1968 concernant le nouveau plan des zones et le nouveau règlement sur les constructions et l'aménagement du territoire, ronéo.

COMMUNE DE LUTRY, 1970, *Règlement sur les constructions et l'aménagement du territoire*, Lutry, décembre 1970.

COMMUNE DE LUTRY, 1986, *Règlement sur les constructions et l'aménagement du territoire*, Lutry, mars 1986.

COMMUNE DE MORRENS, 1969, Règlement du plan de zone du 6 mai 1969.

COMMUNE DE MORRENS, 1972, *Rapport sur l'étude d'aménagement communal*, Lausanne, Bureau d'architecte Jean-Daniel Urech.

CONNE Pierre, 1967, *La population de Lutry à fin 1966*, Commune de Lutry, Direction des Travaux.

CONSEIL D'ETAT DU CANTON DE VAUD, 1976, « Exposé des motifs concernant le projet de loi sur les mesures de compensation liées à la création de zones agricoles », *Bulletin du Grand conseil*, séance du 7 septembre 1976, pp.794-820.

CONSEIL D'ETAT DU CANTON DE VAUD, 1977, « Projet de loi sur la protection de la région de Lavaux. Exposé des motifs », *Bulletin du Grand conseil*, séance du 6 décembre 1977, pp. 1116-1121.

CONSEIL D'ETAT DU CANTON DE VAUD, 1981, « Exposé des motifs et projet de décret accordant un crédit pour l'étude d'un nouveau palais de justice pour le Tribunal cantonal à Lausanne », *Bulletin du Grand conseil*, février 1981.

CONSEIL FEDERAL, 1967, Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant l'insertion d'articles 22^{ter} et 22^{quater} dans la constitution (Dispositions constitutionnelles sur le droit foncier) (du 15 août 1967), *Feuille Fédérale* n°35, 1967, pp.137-152.

CONSEIL FEDERAL, 1972, « Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale à l'appui d'un projet d'arrêté fédéral instituant des mesures urgentes en matière d'aménagement (du territoire du 26 janvier 1972) », in *Feuille Fédérale*, n°7, 1972, pp.493-515.

DFJP/OFAT, 1981, Etude relative à la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, Berne, EDMZ.

DIRECTION DES TRAVAUX DE LA VILLE DE LAUSANNE, 1980, *Plans d'extension - zones agricoles et intermédiaires*, Lausanne, Direction des travaux, Direction des finances et Administration générale.

DUMMER Pierre-Alain, 1973, *Vie politique vaudoise et aménagement du territoire*. « Sauver Lavaux », Lausanne, Institut de science politique, Université de Lausanne, Mémoire et documents 4.

ENCYCLOPEDIE ILLUSTRÉE DU PAYS DE VAUD, 1984a, *Une terre, ses origines, ses régions*, Lausanne, Tome 2, Feuille d'avis de Lausanne.

ENCYCLOPEDIE ILLUSTRÉE DU PAYS DE VAUD, 1984b, *La vie quotidienne II*, Lausanne, Tome 11, Feuille d'avis de Lausanne.

GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD, 1941, « Projet de loi sur la police des constructions », *Bulletin du Grand conseil*, séance du 28 janvier 1941, pp.1180-1202.

GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD, 1963, « Projet de loi modifiant la loi du 5 février 1941 sur la police des constructions », *Bulletin du Grand conseil*, séance du 13 novembre 1963, pp.205-257.

GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD, 1969, « Projet de loi sur la protection de la nature, des monuments et des sites. Exposé des motifs », *Bulletin du Grand conseil*, séance du 2 décembre 1969, pp.774-808.

GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD, 1972, Débats parlementaires (motion Liron), in *Bulletin du Grand conseil*, séances des 4, 12 septembre et 13 novembre 1972.

GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD, 1973, Débats parlementaires (motion Payot), in *Bulletin du Grand conseil*, séances des 7, 14 et 30 mai, 3, 12 septembre, 12 novembre, 3 et 11 décembre 1973.

GROUPE D'ETUDES DE LA REGION LAUSANNOISE, 1966, *La région lausannoise de Lutry à Morges. Etude préalable à l'aménagement régional exécutée à la demande des communes intéressées et de l'Etat de Vaud*, Lausanne, Cahiers de l'aménagement régional.

HUBER Hans, 1969, « Die Zuständigkeiten des Bundes, der Kantone und der Gemeinden auf dem Gebiet des Baurechtes - Vom Baupolizeirecht zum Bauplanungsrecht », in *Rechtliche Probleme des Bauens*, Bern, Berner Tage für die juristische Praxis.

JAQUES Michel, 1970, *La viticulture à Lavaux et les problèmes du sol*, Documents de l'aménagement régional, n°10, Office cantonal vaudois de l'urbanisme, Lausanne.

JAQUES Michel, 1988, *Géographie et gestion spatiale. Un regard sur l'aménagement du territoire vaudois*, Thèse de la faculté des Lettres (géographie) de l'Université de Lausanne, Lausanne, Presses centrales.

KNOEPFEL Peter, KISSLING-NAEF Ingrid, VARONE Frédéric, (eds.), 2001, *Institutionelle Regime für natürliche Ressourcen : Boden, Wasser und Wald / Régimes institutionnels de ressources naturelles : analyse comparée du sol, de l'eau et de la forêt*, Bâle & Francfort, Helbing & Lichtenhahn.

KUNZ Pierre-André, 1967, *Etude financière*, Commune de Lutry, Direction des Travaux.

LOCHER Peter, 1992, « Les problèmes de la compensation de la plus-value – quoi de neuf ? », in *Aménagement du territoire et compensation de la plus-value. L'état de la compensation de la plus-value selon l'art. 5 de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT) en Suisse*, mémoire de l'ASPAN N°57, Berne, Association suisse pour l'aménagement national, pp.9-22.

MAILLARD Philippe, GARNIER Alain, 1981, *Système urbain lausannois. Problématique générale, cahier n°1*, Lausanne IREC, EPFL.

MARCHAND Bruno, 1997, *Lausanne dans le contexte du second après-guerre*, Lausanne, EPFL, Département d'architecture.

MARENDAZ Pierre, 1990, « La situation du marché et la politique du logement à Lausanne. Exposé effectué lors de l'assemblée générale annuelle de la société coopérative d'habitation de Pully », *Habitation*, n°9, Lausanne.

MOOR Pierre, 1982, « Aménagement du territoire et expropriation matérielle : l'évolution de la jurisprudence du Tribunal fédéral », *Repertorio du giurisprudenza patria*, n° 115, vol.5, 1982, pp.270-286.

MOOR Pierre, 2002, « L'expropriation matérielle », in *Droit administratif*, vol.II, pp.741-755.

MOSER F., PINI A., PITTET S., 1968, *Aménagement du territoire de Lutry. Etude 1966-1968 (mémoire)*, Commune de Lutry, Direction des Travaux.

MUGGLI Rudolf, 1992, « But du présent mémoire : aperçu des dispositions prises en matière de compensation de la plus-value », in *Aménagement du territoire et compensation de la plus-value. L'état de la compensation de la plus-value selon l'art. 5 de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT) en Suisse*, mémoire de l'ASPAN N°57, Berne, Association suisse pour l'aménagement national, pp.5-7.

MUNICIPALITE DE LAUSANNE, 1977a, Préavis n°175, *Bulletin du Conseil communal de Lausanne*, n°5, séance du 19 avril 1977 : 394-468.

MUNICIPALITE DE LAUSANNE, 1977b, Communication n°7 de la Municipalité, *Bulletin du Conseil communal de Lausanne*, n°11, séance du 27 septembre 1977 :1060-1066.

MUNICIPALITE DE LAUSANNE, 1977c, Rapport-préavis n°175 Plan de quartier au lieu dit « L'Hermitage », *Bulletin du Conseil communal de Lausanne*, n°11, séance du 27 septembre 1977 :1106-1121.

MUNICIPALITE DE LAUSANNE, 1980, Préavis n°124. Plans d'extension – Zones agricoles et intermédiaires : modification de zones concernant les régions périphériques et foraines de Lausanne, tiré à part.

MUNICIPALITE DE LAUSANNE, 1982, Préavis n° 10, *Bulletin du Conseil communal de Lausanne*, n°8, séance du 8 juin 1982 :736-752 ;791-824.

MUNICIPALITE DE LAUSANNE, 1988, Préavis n° 131, *Bulletin du Conseil communal de Lausanne*, n°16, séance du 22 novembre 1988 :556-651.

MUNICIPALITE DE LAUSANNE, 1989, Préavis n° 228, *Bulletin du Conseil communal de Lausanne*, n°22, seconde séance du 5 décembre 1989 :1063-1089.

MUNICIPALITE DE LUTRY, 1970, Rapport préavis municipal du 3 septembre 1970 concernant le nouveau règlement sur les constructions et l'aménagement du territoire et le nouveau plan des zones, ronéo.

MUNICIPALITE DE LUTRY, 1971a, Préavis municipal n° 443/71 du 2 juillet 1971 concernant le nouveau plan des zones et le nouveau règlement sur les constructions et l'aménagement du territoire, modifications apportées au premier projet soumis à l'enquête publique du 19 mars au 18 avril 1968, ronéo.

MUNICIPALITE DE LUTRY, 1971b, Réponses aux oppositions. Enquête publique du 23 avril au 24 mai 1971, ronéo, 2 juillet 1971.

NAHRATH Stéphane, 2000, *Screening historique des régimes institutionnels de la ressource sol (1870-2000)*, Chavannes-près-Renens, Working Paper IDHEAP, n°5, octobre 2000, 118p.

NAHRATH Stéphane, 2001, " Les régimes institutionnels de la ressource sol entre 1870 et 2000 ", in KNOEPFEL Peter, KISSLING-NAEF Ingrid, VARONE Frédéric (éds.), avec la collaboration de Bisang, K., Mauch, C., Nahrath, S., Reynard, E., Thorens, A., 2001, *Institutionelle Regime für natürliche Ressourcen : Boden, Wasser und Wald im Vergleich / Régimes institutionnels de ressources naturelles : analyse comparée du sol, de l'eau et de la forêt*, Basel, Genf, München, Helbing & Lichtenhahn, pp.49-99

NAHRATH Stéphane, 2002, *Les effets de la mise en place du régime institutionnel de l'aménagement du territoire sur les rives du lac de Biemme entre 1969 et 1985*, Chavannes-près-Renens, Working Paper IDHEAP, 106 p.(à paraître).

OFFICE FEDERAL DE LA STATISTIQUE, 1996, *Statistique suisse de la superficie. L'utilisation du sol dans les cantons : Vaud, Genève. Résultats par commune 1979/85 et 1992/97*, Berne, OFS.

ONDE Henri, 1964, « La pression du relief sur l'urbanisme lausannois », in *Le Globe*, Genève, Société de géographie de Genève, pp.59-82.

PARRINO Francesco, 1992, « La contribution sur la plus-value dans le canton de Neuchâtel », in *Aménagement du territoire et compensation de la plus-value. L'état de la compensation de la plus-value selon l'art. 5 de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT) en Suisse*, mémoire de l'ASPAN N°57, Berne, Association suisse pour l'aménagement national, pp.39-54.

PLATTNER Rolf M., 1992 « Prélèvement de la plus-value : le modèle de Bâle-Ville », in *Aménagement du territoire et compensation de la plus-value. L'état de la compensation de la plus-value selon l'art. 5 de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT) en Suisse*, mémoire de l'ASPAN N°57, Berne, Association suisse pour l'aménagement national, pp.23-38

RACINE Jean-Bernard, 1996, *Lausanne entre flux et lieux*, Lausanne, Institut de géographie de l'Université de Lausanne, Travaux et recherches de l'Institut, n°12.

REYNARD Emmanuel, 2002, *Le régime institutionnel de l'eau dans le Val de Bagnes (Valais) entre 1970 et 2000*, Chavannes-près-Renens, Working Paper IDHEAP, (à paraître)

RIVA Enrico, 1999, « Art. 5 », in AEMISEGGER Heinz, KUTTLER Alfred, MOOR Pierre, RUCH Alexander, (éds.), *Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung / Commentaire de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire*, Zürich, Schulthess Polygraphischer Verlag.

ROTACH M., 1974, « Rapport sur l'exécution de l'arrêté fédéral instituant des mesures urgentes en matière d'aménagement du territoire », *Raumplanung Schweiz / Aménagement du territoire*, n° spécial, Avril 1974, Berne, Département fédéral de justice et police.

RUCH Alexander, MOOR Pierre, 1999, " Einleitung/Introduction ", in AEMISEGGER Heinz, KUTTLER Alfred, MOOR Pierre, RUCH Alexander, (éds.), *Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung / Commentaire de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire*, Zürich, Schulthess Polygraphischer Verlag, pp.1-66.

RUFFY Victor, 1970, "La géographie urbaine ou la science des métabolismes", *Habitation*, n°10, octobre 1970, pp.48-51.

RUFFY Victor, 1989, *Structure et dynamique économiques et géographiques d'un espace foncier. Vingt ans de transactions foncières dans le canton de Vaud*, Thèse de la Faculté des Lettres de l'Université de Lausanne.

SCHNEIDER Erwin, 1973, « Le plan cantonal des zones protégées à titre provisoire », in *Les intérêts du Jura. Bulletin de l'Association pour la défense des intérêts du Jura*, Chambre d'économie et d'utilité publique du Jura bernois, pp.91-104.

SERVICE CANTONAL VAUDOIS DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE, 1974, Les mesures fédérales urgentes et leur application pratique. Exemples et commentaires, Lausanne, Documents de l'aménagement régional, Série 13.

SERVICE DES BATIMENTS DE LA VILLE DE LAUSANNE, 1986, *Tribunal cantonal*, Lausanne, Publication du Service des bâtiments, n°9, août 1986.

UNION SUISSE POUR L'AMELIORATION DU LOGEMENT, 1970, « Rapport annuel 1969 », *Habitation*, n°6, juin 1970.

URBAPLAN, 1972, *Agglomération lausannoise. Enquête sur les possibilités de construire des logements sur les terrains non bâtis*, Lausanne, Office cantonal du logement.

- VALLOTTON François, 2001, *L'Hermitage. Une famille lausannoise et sa demeure*, Lausanne, La Bibliothèque des Arts.
- VILLE DE LAUSANNE, 1992, Règlement concernant le plan d'extension du 3 novembre 1942. Révision du 10 mars 1992.
- VILLE DE LAUSANNE, 1999, *Lausanne, les chiffres pour la dire*, Office d'études socio-économiques et statistiques, Publication trimestrielle, n°2, 1999.
- VOUGA Jean-Pierre, 1976, *De la fosse aux ours à la fosse aux lions*, Vevey, Editions Bertil Galland.
- WASSERFALLEN Claude-Benoît, 1988, « Le plan directeur vaudois », in *Reflets. Bulletin mensuel de la BCV*, n°9, 1988 :2-5.
- WENGER Anita, 2002, *Die Auswirkungen eines institutionellen Regimewandels der Ressource Boden – am Beispiel der Rückzonung auf der Hueb (Bernser Seeland) 1969 - 1990*, Chavannes-près-Renens, Working Paper IDHEAP, (à paraître)
- WOLFF Jean-Pierre, 1981a, *Pouvoir et urbanisme, Lausanne et Toulouse – étude comparée*, Lausanne, Institut de science politique, Mémoires et documents n°14.
- WOLFF Jean-Pierre, 1981b, « Ecologie, urbanisme et politique à Lausanne », *Annuaire suisse de science politique*, 1981, pp.317-334.
- ZUPPINGER Urs, 1986, *Les études de cas en aménagement du territoire : une méthode d'analyse riche en enseignements. Présentation et analyse du processus de planification et de décision de trois projets d'aménagement du territoire dans la région lausannoise*, Lausanne, CEAT.

REVUES, JOURNAUX

« Lausanne : deux siècles de devenir urbain », tiré à part de la revue *Habitation*, n°1, 2 et 4, 1978.

AUTRES SOURCES

- Prise de position du Conseil d'Etat du canton de Vaud 10 décembre 1971 dans le cadre de la procédure de consultation concernant l'Arrêté fédéral instituant des mesures urgentes en matière d'aménagement du territoire, Berne, Archives du DAT, OFDT.
- Rapport du Délégué fédéral à l'Aménagement du Territoire du 19 mars 1973 concernant l'exécution de l'arrêté fédéral du 17 mars 1972, instituant des mesures urgentes en matière d'aménagement du territoire dans le canton de Vaud, Berne, Archives du DAT, OFDT.

ARCHIVES, ENTRETIENS

Archives dépouillées

- OFDT Berne
- SAT-VD, Lausanne
- Archives cantonales
- Archives de la ville de Lausanne
- Archives communales de Morrens
- Archives communales de Lutry

Entretiens

- Jean-Claude **Cosandey**, Adjoint du chef du service d'Urbanisme de la Ville de Lausanne, Direction des Travaux, **04.02.02**
- Urs **Zuppinger**, aménagiste, Bureau Urbaplan, Lausanne, **12.02.02**
- Pascal **Châtelain**, chef du service d'Urbanisme de la Ville de Lausanne, Direction des Travaux, **26.04.02**
- Jean-Pierre **Vouga**, ancien architecte d'Etat du canton de VD, **19.02.02**
- Michel **Collomb** Conseiller en planification SAT-VD, **31.01.02**
- Victor **Ruffy**, auteur d'une thèse sur ancien conseiller national, **27.02.02**
- Claude **Wasserfallen**, ancien chef du SAT-VD, **21.02.02**
- Claude **Grosjean**, architecte, SAT-VD, **07.02.02**
- André **Gavillet**, ancien Conseiller d'Etat, **25.02.02**
- Jean-François **Bauer**, SAT arrondissement agglomération lausannoise, **31.01.02**
- Jean-Pierre **Maillard**, ancien Municipal 1964-1973, actuel archiviste de Morrens et Président de la Fondation de l'Orme, **24.04.02**
- Jean-Paul **Rapin**, ancien syndic de Morrens de 1969 à 1979, **08.05.02**
- Michel **Mouquin**, Notaire, ancien Municipal de Morrens, responsable de l'aménagement du territoire, **21.03.02**
- Mr. **Maurer**, chef du Service de l'aménagement du territoire de la commune de Lutry, **20.03.02**
- Serge **Pittet**, urbaniste auteur du plan de zones de la commune de Lutry de 1972, bureau Plarel, Bvd. de Grancy 19a, Lausanne, **28.05.02**

ANNEXES

ANNEXE 1 : Tableau des B&S dérivés de la ressource sol

Types d'usages	Catégories de biens et services	Catégories d'utilisateurs
<i>A. Surfaces à bâtir</i>	A1. Urbanisation, aménagements collectifs, infrastructures (énergie, télécoms, endiguements, etc.)	Collectivités publiques, services industriels, ménages, entreprises (énergie, télécoms), architectes/ingénieurs, urbanistes
	A2a. villas, résidences secondaires	Propriétaires, locataires, gérances immobilières, architectes/ingénieurs, promoteurs
	A2b. Logement en bâtiments locatifs (quartiers d'habitation)	Propriétaires, locataires, gérances immobilières, architectes/ingénieurs, promoteurs
	A3. Zones d'activités artisanales, industrielles et commerciales	Entreprises, architectes/ingénieurs, promoteurs
	A4. Infrastructures pour les transports (routes, rail, etc.)	Collectivités publiques, compagnies de transports, voyageurs, conducteurs privés, piétons
	A5. Infrastructures touristiques et loisirs	Entrepreneurs, touristes, population locale (bénéficiaires indirects)
	A6. Militaire	Armée, commerçants locaux (bénéficiaires indirects)
	A7. Réserves de zones à bâtir	Collectivités publiques (cantons et communes), propriétaires fonciers
	A8. Investissement, thésaurisation et spéculation	Investisseurs privés et institutionnels, spéculateurs, banques, propriétaires fonciers
<i>B. Espaces protégés naturels (biodiversité) et culturels</i>	B1. Zones marécageuses	Plantes, animaux, « Humanité » (générations futures), scientifiques, protecteurs de la nature, promeneurs
	B2. Parc national	Plantes, animaux, « Humanité » (générations futures), scientifiques, protecteurs de la nature, promeneurs
	B3. Zones protégées régionales, réserves naturelles	Plantes, animaux, « Humanité » (générations futures), scientifiques, protecteurs de la nature, promeneurs
	B4. Réserves de chasse ou de pêche	Faune, chasseurs, protecteurs de la nature, promeneurs
	B5. Forêts et lisières	Plantes, animaux, protecteurs de la nature, promeneurs
	B6. Surfaces de compensation écologique	Plantes, animaux, « Humanité » (générations futures), protecteurs de la nature, promeneurs-cueilleurs
	B7. Protection de localités, de groupes de bâtiments et du paysage construit (ou culturel) et/ou naturel	Associations de protection du paysage et du patrimoine, touristes, scientifiques
	B8. Zones de protection des sites archéologiques	Archéologues, musées, universités
	B9. Zones de détente et de loisirs (« espaces verts »)	Citadins
<i>C. Entreposage de déchets</i>	C1. Déchetteries à ciel ouvert	Collectivités publiques, ménages, entreprises
	C2. Entreposages des déchets incinérés	Usines d'incinération,
<i>D. Production de matières premières minérales et végétales</i>	D1. Mines	Entreprises publiques et privées
	D2. Gravières, sablières, carrières	Entreprises publiques et privées
	D3. Tourbières	Entreprises publiques et privées
	D4. Humus	Agriculture, plantes, animaux
<i>E. Filtrage et régulation du cycle de l'eau</i>	E1. Filtrage de l'eau	Collectivités publiques, ménages, plantes, animaux
	E2. Filtrage de l'air	Etres humains, plantes, animaux
	E3. Régulation du cycle de l'eau	Etres humains, plantes, animaux
<i>F. Surfaces fertiles (agriculture, biomasse)</i>	F1. Surfaces agricoles intensives, vignobles	Agriculteurs, éleveurs, viticulteurs
	F2. Pâturages, Alpages, Prairies, Surfaces agricoles extensives	Agriculteurs, éleveurs
	F3. Forêts (sylviculture, cueillette, loisirs)	Entreprises de production et d'exploitation du bois, promeneurs, cueilleurs, sportifs
	F4. Agriculture hors sol	Agro-industrie
	F5. Surfaces de jardinage, cultures potagères et pépinières	Maraîchers, ménages, horticulteurs, pépiniéristes

ANNEXE 2 : Tableau des zones de rivalités et des sous-cas possibles au sein du périmètre de la région lausannoise entre 1969 et 1980

Communes Périmètres sensibles ou de rivalités	Localisation des rivalités et type enjeux	B&S en rivalités	Pertinence du sous-cas
Lausanne			
Hermitage	<ul style="list-style-type: none"> • Projet de construction d'immeubles locatifs sur le haut de la parcelle. • Projet de construction d'une route de la « moyenne ceinture » • Plus tard, projet d'établissement scolaire sur le bas de la parcelle à côté de la Fondation de l'Hermitage. • Finalement, construction du Tribunal cantonal sur la zone médiane de la parcelle. • Inscription à l'inventaire cantonale d'une partie du domaine et demande sociale croissante en faveur du classement en zone verte. 	Fortes rivalités entre : A2b, A4, A7, A8, B7, B9	<ul style="list-style-type: none"> • Exemple de réaffectation des anciennes « campagnes » appartenant aux grandes familles lausannoises. • Abandon de différents projets de construction d'un quartier de logement, ainsi que d'un établissement scolaire et préservation partiellement réussie d'une zone de verdure à proximité du centre-ville. • Parcelles très disputées depuis plusieurs décennies. • Circulation des titres de propriété.
Plaines du Loup	Blécherette/Plaine du Loup (aérodrome) : <ul style="list-style-type: none"> • Projet de déplacement des infrastructures de l'aérodrome à Etagnières • Projet de développement d'un « centre secondaire » sur le plateau de la Blécherette/Plaines du Loup • Projet de déplacement du tracé du train régional LEB. • Classement en zone intermédiaire en attendant affectation durable. 	Fortes rivalités entre : A2, A3, A4, A7	<ul style="list-style-type: none"> • Aucun lien direct entre le projet de centre secondaire et l'AFU. Cet exemple montre l'impact de la conjoncture, ainsi que ceux provenant du refus d'un autre projet, sur l'abandon du projet Blécherette. • Les éventuels effets de l'AFU se font voir dans le long terme dans le classement de ces terrains en zone intermédiaire au début des années 1980.
	Grattapaille : <ul style="list-style-type: none"> • Thésaurisation de zone à bâtir en vue de la construction d'un quartier de logement et d'affaires (futur WTC) • Dissociation du traitement de ces parcelles d'avec le traitement des terrains de la Blécherette. 	Pas de rivalité particulière	<ul style="list-style-type: none"> • Réalisation d'un plan de quartier postérieurement (années 1980-90) à la période d'effet de l'AFU.
	La Grangette : <ul style="list-style-type: none"> • Refinition des usages des terrains au nord-ouest de l'aérodrome : déclassement de terrains en ZAB. 	A7, F1	<ul style="list-style-type: none"> • Exemple de déclassement en zone agricole peu problématique.
	Bois-Gentil : <ul style="list-style-type: none"> • Réalisation d'infrastructures sportives à proximité de quartiers d'habitations densément peuplés 	Pas de rivalité particulière	<ul style="list-style-type: none"> • Exemple non problématique (terrains communaux et projet antérieur à l'AFU) de réalisation d'infrastructures communales de sport et de loisirs à proximité de quartiers d'habitation relativement denses.

La Sallaz	Zone à l'est de la Route de la Sallaz : • Plan de quartier n°45 (1972)	(?)	(?)
Parc de la Rouvraie	PQ prévoyant la construction d'un quartier de logements locatifs	Extinction des rivalités	• Pas d'enjeux particuliers : réalisation du PQ comme prévu.
Bergières	PQ prévoyant la construction d'un quartier de logements locatifs	Extinction des rivalités	• Pas d'enjeux particuliers : réalisation du PQ comme prévu.
Grand Vennes	PQ prévoyant la construction d'un quartier de logements locatifs	Extinction des rivalités	• Pas d'enjeux particuliers : réalisation du PQ comme prévu.
Rovéréaz	• Classement en zone intermédiaire en attendant affectation durable. • PQ prévoyant la construction d'un quartier de logements locatifs (Pra-Séchaud)	A1, A2b, A7, F1	• Exemple des effets de blocage de l'AFU sur la réaffectation d'une ancienne campagne appartenant à une grande famille lausannoise. • Cas classique de réalisation d'un PQ légalisé antérieurement aux mesures AFU.
Montblesson	• Classement en zone intermédiaire de terrains prévus pour la réalisation d'importants quartiers d'habitations.	A2b, A7, F1	• Exemple des effets de blocage de l'AFU sur la réaffectation d'une ancienne campagne appartenant à une grande famille lausannoise.
Vers-chez-les-blancs	Parcelles bordant le ruisseau de la Pierre-Ozaire : • Projet de construction d'une zone de villas	Fortes rivalités entre : A2a, F1, B9	• Exemple des effets de blocage de l'AFU sur la réaffectation d'une ancienne campagne appartenant à une grande famille lausannoise. • Cas intéressant de lutte réussie contre la dispersion de la construction.
	Chalet Mathey : • Projet de centre de recherche NESTEC	Fortes rivalités entre : A3, F1, B9	• Exemple intéressant de réalisation d'un projet allant à l'encontre du plan AFU suite aux pressions de la commune de Lausanne sur le canton au nom du développement économique régional et de la création de places de travail.
Pully (proche banlieue)	Monts de Pully : • Mise sous protection de l'ensemble du Nord de la commune qui deviendra inconstructible	Pas de rivalité particulière	• Cas peu problématique de classement en zones agricole et protégée d'une vaste portion du « reste du territoire communal » dont l'éventuel aménagement était envisagé dans un délai de 10 à 15 ans.
Prilly (proche banlieue)	Parcelles « A Champvent » à cheval sur les communes de Jouxens et de Lausanne: • Conflits autour de la mise sous protection AFU de la parcelle gelant sa constructibilité.	Fortes rivalités entre : A2, A3, A7, B9	• Cas intéressant de limitation de la construction résultant directement de l'AFU.
Renens (proche banlieue)	Projet quartier de la Blancherie : • Plan quartier n°22 : Réalisé selon les dimensions prévues dans le PQ ?	Extinction des rivalités	• Pas d'enjeux particuliers : réalisation du PQ comme prévu.
	Projet quartier du Censuy : • Plan quartier n°23 : Réalisé selon les dimensions prévues dans le PQ ?		

Lutry (banlieue) (cf. description dans sous-cas)	Mise sous protection de différentes parties du vignoble menacées par les constructions grâce à. (1) un plan de zones communal, (2) le plan AFU et (3) la loi sur la protection de Lavaux.	Fortes rivalités entre : A2ab, A8, F1 (viticulture), B7	<ul style="list-style-type: none"> • Déclassement, au nom de la protection de la viticulture et du paysage culturel et naturel de vignoble, d'importantes portions de zones constructibles en zone viticole inconstructibles. • Cas du vignoble de Lutry sert à plusieurs reprises de terrain aux conflits juridiques autour de la question de l'obligation d'indemnisation pour expropriation matérielle (plusieurs cas de jurisprudence du Tribunal fédéral).
	Zone de villas au dessus de l'échangeur autoroutier : <ul style="list-style-type: none"> • Restriction de la constructibilité des parcelles pour des motifs de protection du paysage et des « couloirs de vue ». 	A2a, B7	<ul style="list-style-type: none"> • Exemple de restriction de la constructibilité pour des raisons de protection du paysage et des « couloirs de vue ».
	Périmètre des villages de Lutry, Savuit, Corsy et Châtelard.	A2, F1, B7	<ul style="list-style-type: none"> • Réduction du périmètre villageois, d'autant plus important qu'il se fait au profit de parcelles de vignobles.
Belmont (banlieue)	Parcelles en contrebas de la route cantonale et le long de la route à l'est du Signal : <ul style="list-style-type: none"> • Conflits autour du classement AFU limitant la taille des bâtiments constructibles sur leurs parcelles 	A2, A8, B7	<ul style="list-style-type: none"> • Exemples classiques de restrictions de la constructibilité de parcelles pour des raisons de protection du paysage et des couloirs de vue.
Epalinges (banlieue)	Quartier des Tuilleries : <ul style="list-style-type: none"> • Plans de quartier n°52 & 53 	Extinction des rivalités	<ul style="list-style-type: none"> • Exemple des limites des capacités d'intervention des mesures AFU dans les communes de la banlieue dont le territoire communal est déjà passablement construit sur un mode souvent dispersé.
	Croix-Blanche : <ul style="list-style-type: none"> • projet de construction d'un centre commercial et d'un quartier de logement 	(?)	
Le Mont (banlieue)	Longeraie : <ul style="list-style-type: none"> • Projet de Centre secondaire de l'agglomération lausannoise 	A1, A3, F1, B9	<ul style="list-style-type: none"> • Cas intéressant dans la mesure où les mesures AFU ont certainement eu un impact plus important que dans d'autres communes de la banlieue, notamment en ce qui concerne la réduction de la ZAB de faible densité (zone de villas). • Dans le courant des années 1980 et 1990, la commune sera le lieu d'une expérimentation intéressante de « péréquation réelle ».
	Petit-Mont : <ul style="list-style-type: none"> • Zone de villas 	A2a, F1, B9	
	Grand-Mont : <ul style="list-style-type: none"> • Plan pour quartier d'habitation n°35 	Extinction des rivalités	

Jouxens-Mézery (banlieue)	<ul style="list-style-type: none"> Les 3/4 du terrain communal sont classés en zones à bâtir de faible densité (villas) 	Pas de rivalités particulières	<ul style="list-style-type: none"> Cas intéressant d'absence d'effets de l'AFU sur la taille de la zone villas du fait probablement des ressources et du réseau politiques de la commune.
	Parcelles « A Champvent » à cheval sur les communes de Prilly et de Lausanne: <ul style="list-style-type: none"> Conflits autour de la mise sous protection AFU de la parcelle gelant sa constructibilité. 	A2, A3, A7, B9	<ul style="list-style-type: none"> Cas intéressant de limitation de la construction résultant directement de l'AFU.
	<ul style="list-style-type: none"> « La Grotte-Pierravaux » parcelle 344 (plan 4) : opposition suite au classement en Z2 alors qu'un projet détaillé de construction d'un hôtel-restaurant de grand standing. Opposition entre intérêt public du maintien d'une zone non bâtie constituant une coupure souhaitable entre Prilly et Romanel et intérêt privé de construction Opposition rejetée. Projet jamais réalisé. 	Fortes rivalités entre : A3/A5, B5, B7, B9	<ul style="list-style-type: none"> Exemple assez spectaculaire d'interdiction grâce aux mesures AFU de la réalisation d'infrastructures mal localisées, pharaoniques et peu esthétique au cœur d'une banlieue résidentielle.
Crissier (banlieue)	<ul style="list-style-type: none"> Zone de villas de la Blancherie, Château et Beau-Site : 	A2a, B9	<ul style="list-style-type: none"> Légères réductions de la zone villas suite à l'AFU.
	<ul style="list-style-type: none"> Zone industrielle 	A3, A1, A2, A7, B9	<ul style="list-style-type: none"> Nombreux enjeux et conflits relatifs à la localisation et au développement d'une zone industrielle de banlieue.
	<ul style="list-style-type: none"> Ensemble du territoire communal situé au nord de l'autoroute : 	A, B, F1	<ul style="list-style-type: none"> Cas peu problématique de classement en zones agricole et protégée d'une vaste portion du « reste du territoire communal » dont l'éventuel aménagement était envisagé dans un délai de 10 à 15 ans.
	<ul style="list-style-type: none"> « Les Noutes » (Beau-site) : projet de construction de sociétés Crinoutes SA propriétaires de terrains 	A2, (?)	(?)
Morrens (périphérie)	<ul style="list-style-type: none"> Signal et Vignettaz : projets de constructions de logements individuels et collectifs en zone sans affectation spéciale ayant un valeur paysagère particulière. 	A2, B7	Bon exemple des stratégies de négociations et de marchandage déployées par une petite commune (à dominante encore agricole) de la périphérie face à ses propriétaires fonciers dans le contexte de l'arrivée des mesures urgentes d'aménagement du territoire.
	<ul style="list-style-type: none"> Place de l'Orme : zone de villas dans les abords immédiat du centre du village ayant une valeur paysagère. 	A2, B7, B9	
	<ul style="list-style-type: none"> Petit Montellier : zone de villas aux abords immédiats du centre du village (risque de construction non cohérente et dispersée) 	A1, A2, B7, B9	
	<ul style="list-style-type: none"> Laviau : zone de villas située au centre d'un vaste espace agricole. 	A2, F1	

ANNEXE 3 : Tableau chronologique de synthèse des principaux événements affectant le périmètre du RIRN des communes de la région lausannoise.

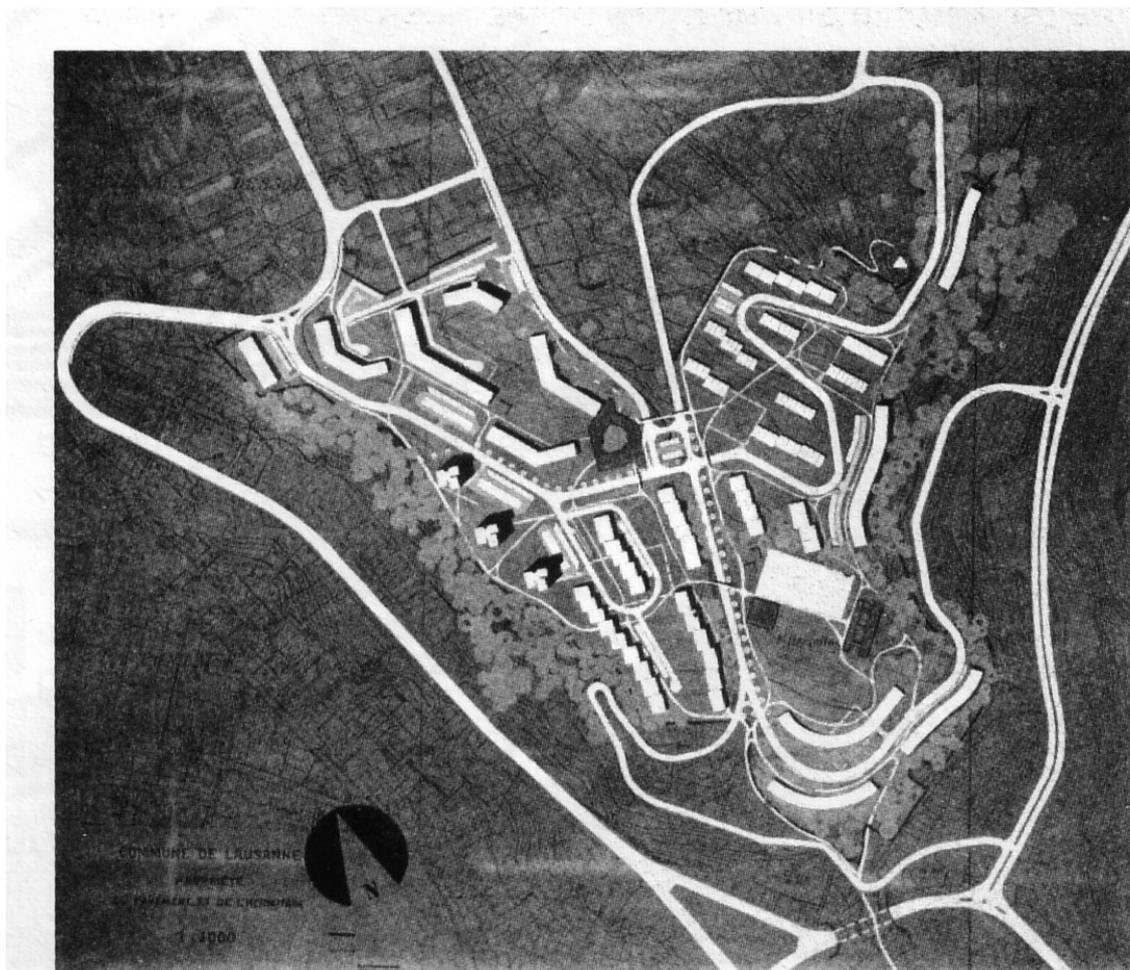
Années	Evénements, acteurs et composants <i>nationaux</i> du RIRN (SR + PP)	Evénements, acteurs et composants <i>cantonaux</i> du RIRN (SR + PP)	Evénements, acteurs et composants importants du RIRN (<i>périmètre général</i>)
1940	<ul style="list-style-type: none"> Loi fédérale sur le désendettement des exploitations agricoles 		
1941		5 février : Loi sur la police des constructions	
1942			3 novembre : règlement du plan d'extension de la commune de Lausanne
1951	<ul style="list-style-type: none"> Loi fédérale sur l'amélioration de l'agriculture et le maintien de la population paysanne Loi fédérale sur le maintien de la propriété agricole 		
1956	13 mars : Conseil fédéral désigne Lausanne comme siège de l'Exposition Nationale de 1964		13 mars : désignation du site de Lausanne pour accueillir l'Exposition nationale de 1964 Automne : concours d'architecture en vue de l'élaboration d'un PQ concernant le périmètre complet de l'Hermitage
1960		Mai : dépôt de la motion Küttel au Grand conseil <ul style="list-style-type: none"> Entrée en fonction de J.-P. Vouga comme architecte cantonal 	<ul style="list-style-type: none"> Vente des terrains du Pavement et de la Rouvraie à deux groupes d'assurances en vue de la réalisation d'un PQ.
1963	<ul style="list-style-type: none"> Loi fédérale instituant la propriété par étage (PPE) 	<ul style="list-style-type: none"> Dépôt de la pétition Delafontaine auprès du Grand conseil 	
1964	<ul style="list-style-type: none"> Création d'une chaire d'aménagement du territoire à l'EPFL 	26 février : Loi sur la construction et l'aménagement du territoire	<ul style="list-style-type: none"> Exposition Nationale de Lausanne Conseil d'Etat invite la Commune de Lutry à revoir son plan d'extension (ZAB surdimensionnées)
1965	<ul style="list-style-type: none"> Loi fédérale concernant l'encouragement à la construction de logements 		<ul style="list-style-type: none"> Changement de rapports de force politiques au sein de la Commune de Morrens (arrivée des « rurbains » à la Municipalité
1966	<ul style="list-style-type: none"> Loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN) 	<ul style="list-style-type: none"> Début des travaux du plan directeur cantonal 	<ul style="list-style-type: none"> Légalisation du PQ Rouvraie + Pavement
1967	15 août : Message du Conseil fédéral concernant l'insertion des articles 22 ^{ter} et 22 ^{quater} dans la constitution		29 septembre : Fondation de la Commission Intercommunale d'Urbanisme de la Région Lausannoise (CIURL)

1969	14 septembre : acceptation en votation populaire des <i>Bodenrechtsartikel</i> (22 ^{ter} et 22 ^{quater} Constitution)	10 décembre : Loi cantonale sur la protection de la nature des monuments et des sites (LPNMS)	<ul style="list-style-type: none"> • Premier projet de plan d'extension révisé de Lutry Mai : nouveau plan d'extension de la Commune de Morrens • Nouveaux changements à la Municipalité
1970	<ul style="list-style-type: none"> • Publication du rapport KIM 		<p>Juin : Menace de la part de la Ville de Lausanne de classer le reste de l'Hermitage en « zone sans affectation spéciale » (lettre Delamuraz).</p> <p>8 juillet : approbation partielle du plan d'extension de Lutry par le Conseil d'Etat</p>
1971	<ul style="list-style-type: none"> • Loi fédérale sur la protection des eaux (LPEP) 	<p>Décembre : modification de la LCAT : délai de 10 ans pour la réalisation des équipements techniques ; refus de permis de construire si terrain pas équipé.</p> <p>10 décembre 1971 : prise de position du Conseil d'Etat du canton de Vaud dans le cadre de la procédure de consultation concernant l'Arrêté fédéral instituant des mesures urgentes en matière d'aménagement du territoire</p> <ul style="list-style-type: none"> • Publication du Plan directeur pilote de Lavaux 	
1972	<p>26 janvier: Message du Conseil fédéral à l'appui d'un projet d'AFU</p> <p>mars: Débats à l'assemblée fédérale</p> <p>17 mars: AFU</p> <p>29 mars: Ordonnance d'exécution de l'AFU</p> <p>31 mai: soumission du message du Conseil fédéral et du projet de LAT aux Chambres fédérales</p> <p>20 novembre: arrêté fédéral instituant des mesures dans le domaine du crédit</p>	<p>Mai : interpellation Ducret et consorts au Grand conseil concernant l'exécution AFU dans le canton de Vaud</p> <p>12 juillet : règlement d'application de l'arrêté fédéral instituant des mesures urgentes en matière d'aménagement du territoire (RAFU)</p> <p>Septembre + novembre : motion Liron au Grand conseil concernant le règlement d'exécution de l'AFU et la loi sur les constructions et l'aménagement du territoire</p> <ul style="list-style-type: none"> • Création du SAT • Lancement de l' « initiative Delafontaine » 	<p>Avril : entrée en vigueur du nouveau plan d'extension de Lutry</p> <p>Mai : présentation du nouveau concept d'aménagement de la Commune</p> <p>16 août : inscription de la partie sud de l'Hermitage à l'inventaire cantonal des monuments naturels et des sites</p> <ul style="list-style-type: none"> • Création de l'Association « Sauvez Lavaux »

1973		<p>22 janvier : dépôt des plans des ZPTP (AFU) auprès du Conseil d'Etat</p> <p>13 avril-12 mai : mise à l'enquête publique des plans dans les communes.</p> <p>Mai + septembre - décembre : interpellation, puis motion Payot au Grand conseil concernant l'application des mesures urgentes AFU.</p> <p>16 novembre : dépôt de l'initiative constitutionnelle « Sauver Lavaux »</p> <ul style="list-style-type: none"> Adoption du Plan Directeur de la Région Lausannoise 	<ul style="list-style-type: none"> Début des conflits autour de l'exécution de l'AFU dans la commune de Lutry Lancement de l'initiative « Sauvez Lavaux » par Franz Weber
1974	30 septembre : date limite pour le retour des questionnaires « bilan intermédiaire de l'application de l'AFU dans les cantons (état au 31.7.1974) »		27 février : Commission IV propose la création d'une zone Z6 à Lutry
1975	9 avril : Message du Conseil fédéral sur prorogation AFU		<p>16 juillet : adoption du plan et règlement des ZPTP de la commune de Morrens</p> <p>Novembre : présentation du projet Bonnard pour l'Hermitage à la Municipalité de Lausanne</p>
1976	<p>13 juin: rejet du premier projet de LAT en votation populaire</p> <p>30 juin : 1^{er} Message du Conseil fédéral sur prorogation AFU</p>	<p>13 septembre : loi sur la construction et l'aménagement du territoire (Décret sur l'introduction de la zone agricole)</p> <ul style="list-style-type: none"> Rejet de l'initiative Delafontaine en votation populaire 	<p>12 novembre : Conseil d'Etat approuve la modification du plan d'extension de la commune de Lutry concernant la zone de Crochet-Châtelet</p> <ul style="list-style-type: none"> 1^{er} Accord entre Ville et famille Bunion concernant l'Hermitage
1977		<p>11-12 juin : acceptation de l'initiative populaire « Sauvez Lavaux »</p> <p>13 septembre : loi sur la protection de la région de Lavaux</p>	<p>Avril : adoption d'une première version du PQ de l'Hermitage</p> <p>6 mai : adoption du plan AFU de la commune de Lutry</p> <p>27 septembre : après une nouvelle négociation entre Ville et famille Bunion, suite aux oppositions formulées à l'encontre du premier PQ, amendement du 1^{er} PQ et acceptation par Conseil communal</p> <p>Février : second plan de zone de la Commune de Morrens</p>
1978	27 février : 2 ^{ème} message du Conseil fédéral concernant le deuxième projet de LAT		23 février : création de la Fondation de l'Hermitage
1979	22 juin : adoption de la seconde LAT au Parlement	<p>12 février : Loi sur le plan de protection de Lavaux</p> <p>juin : dernière prolongation de la validité du RAFU → fin 1981</p>	Avril : mort de Paul Bunion

1980	1er janvier: entrée en vigueur de la LAT		Février : achat par la Ville et le canton de la dernière parcelle constructible de l'Hermitage encore aux mains de la famille Bunion <ul style="list-style-type: none"> • Règlement du plan d'extension des régions périphériques et foraines
1985		20 mai : Loi sur le développement économique régional (LDER) 4 décembre : loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC)	<ul style="list-style-type: none"> • Achèvement de la construction du Tribunal Cantonal sur le haut du domaine de l'Hermitage
1987		Mai : adoption du Plan Directeur Cantonal	<ul style="list-style-type: none"> • Nouveau plan d'affectation de la Commune de Lutry
1996			<ul style="list-style-type: none"> • Rejet en votation populaire du projet de construction d'un établissement secondaire au sud du Tribunal cantonal • Motions Santschi et Rey demandant le classement de l'intrégalité du domaine de l'Hermitage à l'inventaire cantonal.

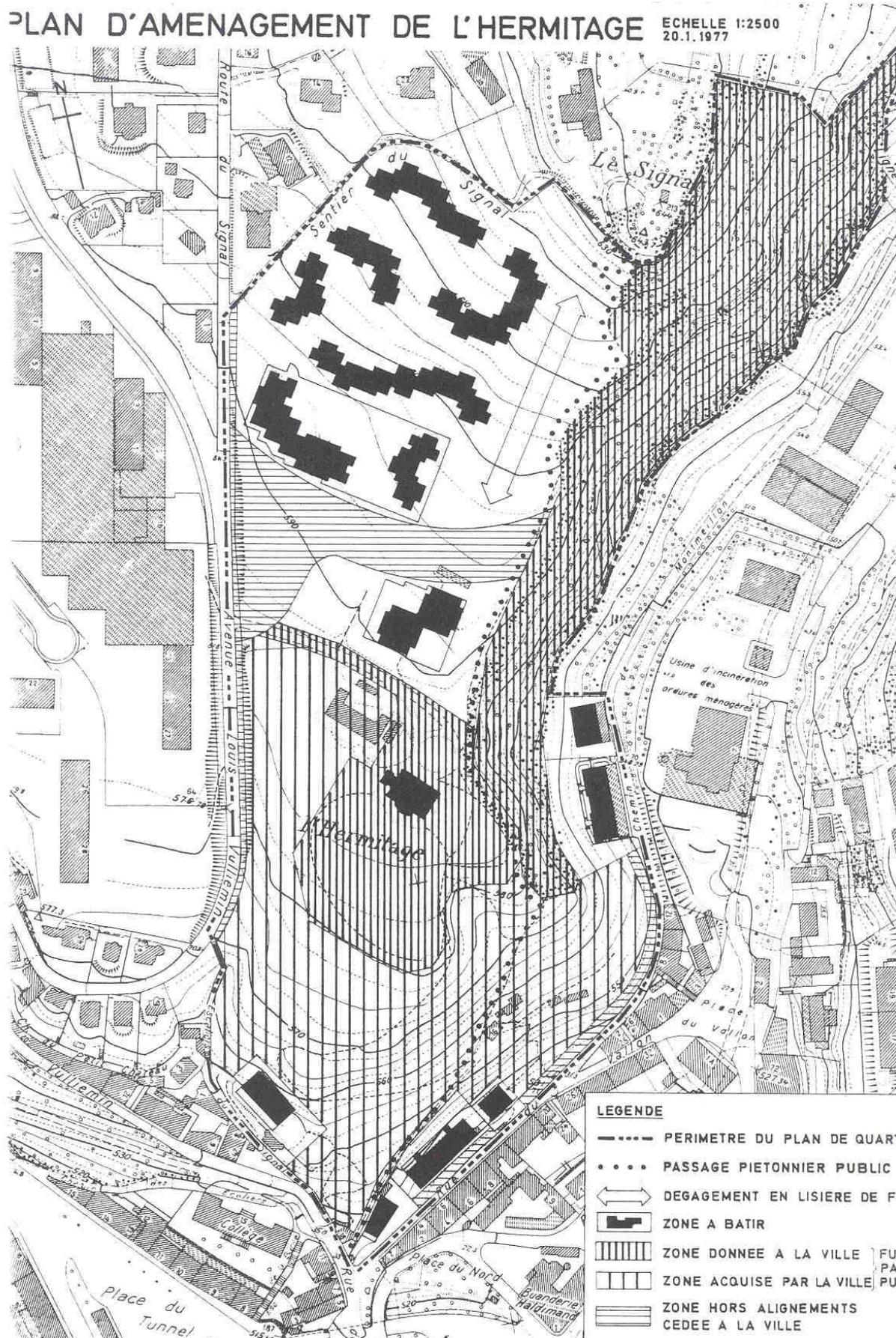
ANNEXE 4: 1^{er} prix du concours de 1957 organisé en vue de l'urbanisation de la campagne de l'Hermitage



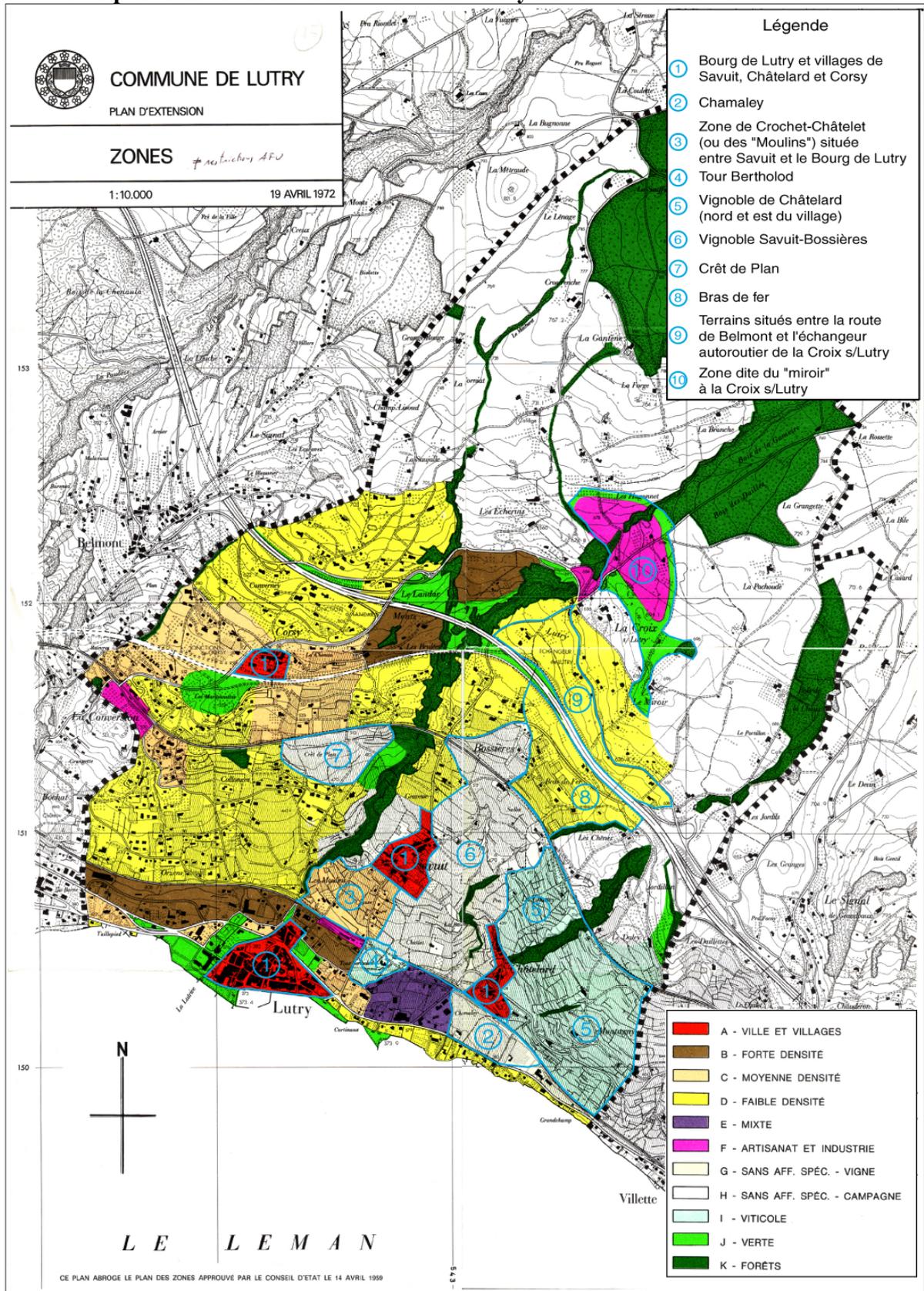
Concours d'idées pour l'aménagement des terrains du Pavement à Lausanne, 1er prix Hans Marti, architecte SIA avec MM. H.Kast et W.Steib architectes.

Source: (Marchand 1997:13)

ANNEXE 6 : Plan d'aménagement de l'Hermitage de 1977



ANNEXE 7 : Le plan des zones de la commune de Lutry de 1972 et les 10 zones de rivalités



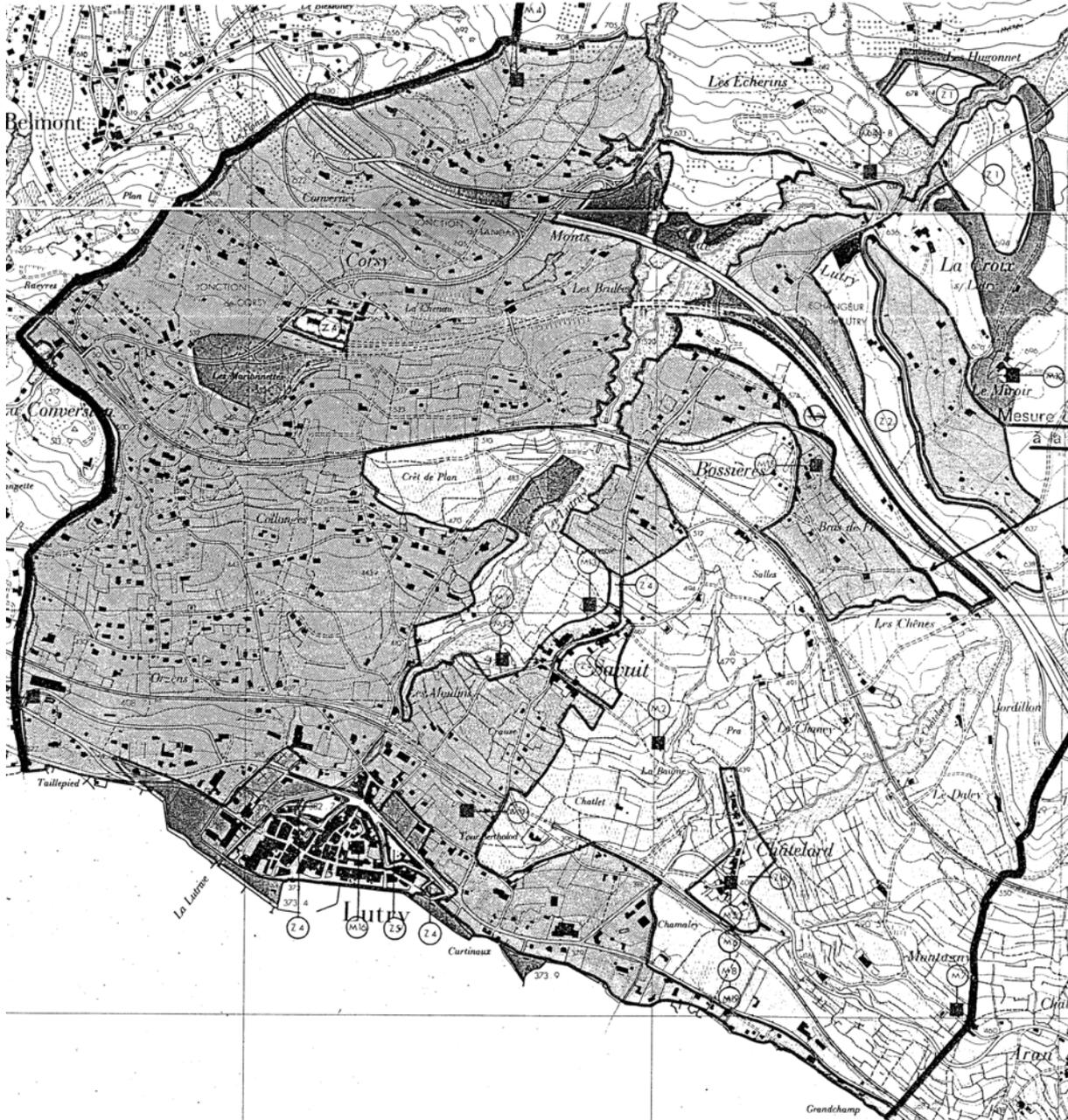
ANNEXE 8 : Commune de Lutry, plan des zones protégées à titre provisoire (AFU) 1977

AFU - Plan de protection d'un site construit et des zones protégées à titre provisoire

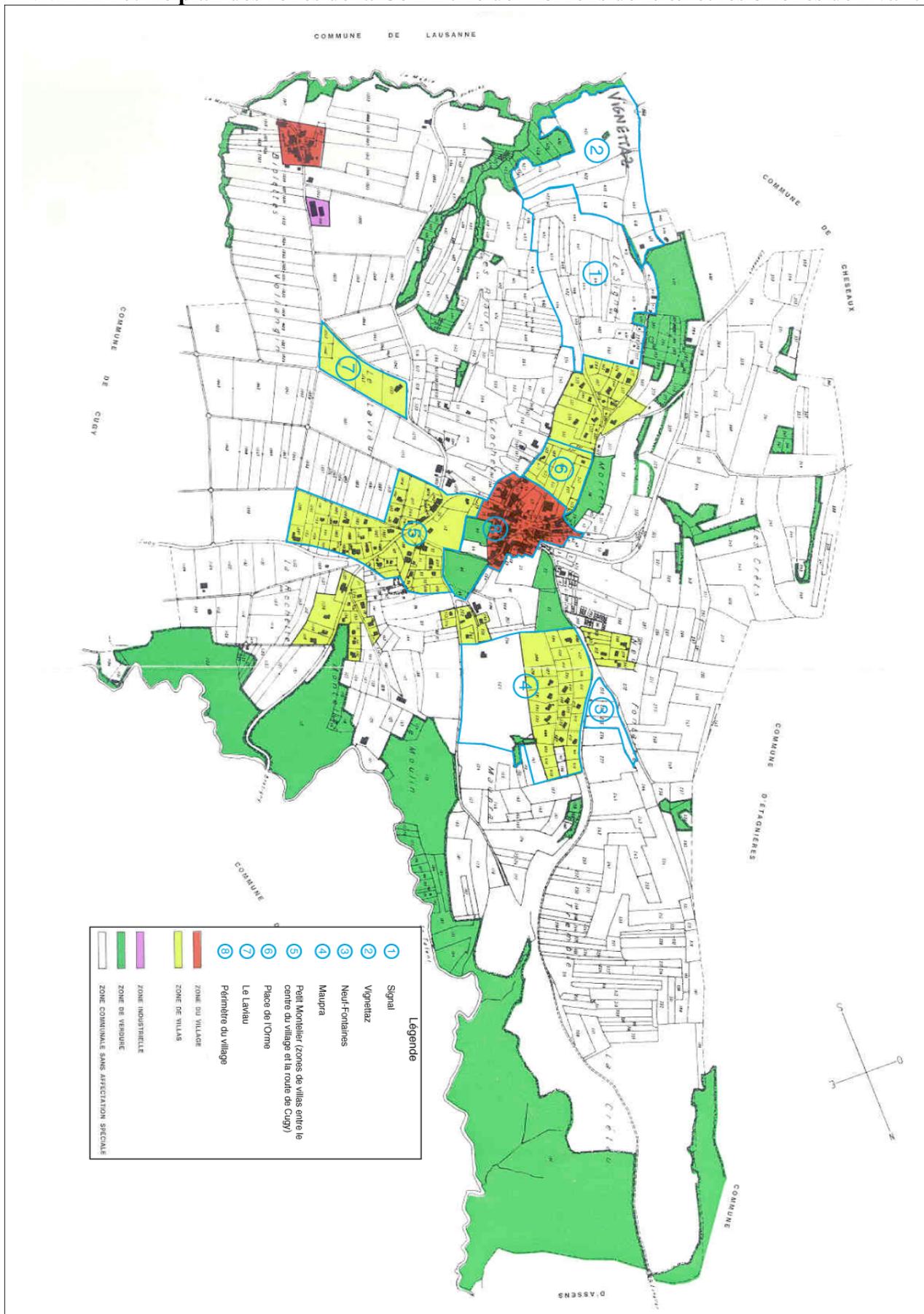
Echelle 1 : 5000 ou 1 : 10000

-  Périmètre des zones à bâtir légales
-  Périmètre des zones à bâtir à l'examen
-  Zones vertes ou zones d'utilité publique légales
-  Zones agricoles légales
-  Zones viticoles légales
-  Zones alpêtres légales
-  Arrêtés de classement
-  Plans d'extension cantonaux instituant des mesures de protection
-  Plans d'extension cantonaux instituant une zone de non-bâtir en prévision de futures constructions d'utilité publique

-  AFU
 -  art. 2 al. 2
 -  art. 2 al. 2
 -  art. 2 lit. c
 -  art. 2 lit. c
 -  art. 2 lit. a, d
 -  art. 2 lit. e
 -  art. 2 lit. c
 -  art. 2 lit. c
 -  art. 2 lit. c
 -  art. 2 lit. c
 -  art. 2 lit. c
- Zones à bâtir maintenues
 - Zones à bâtir déclarées zones protégées à titre provisoire
 - Autre zone de protection
 - Périmètre du site à protéger
 - Zone extérieure de protection
 - Coconstructible sous condition
 - Constructible selon loi cantonale
 - Zone verte ou d'utilité publique, site naturel, zone de détente, rives de rivières et de lacs
 - Zone menacée de dangers naturels
 - Monument culturel
 - Monument naturel
 - Renvoi au commentaire du descriptif

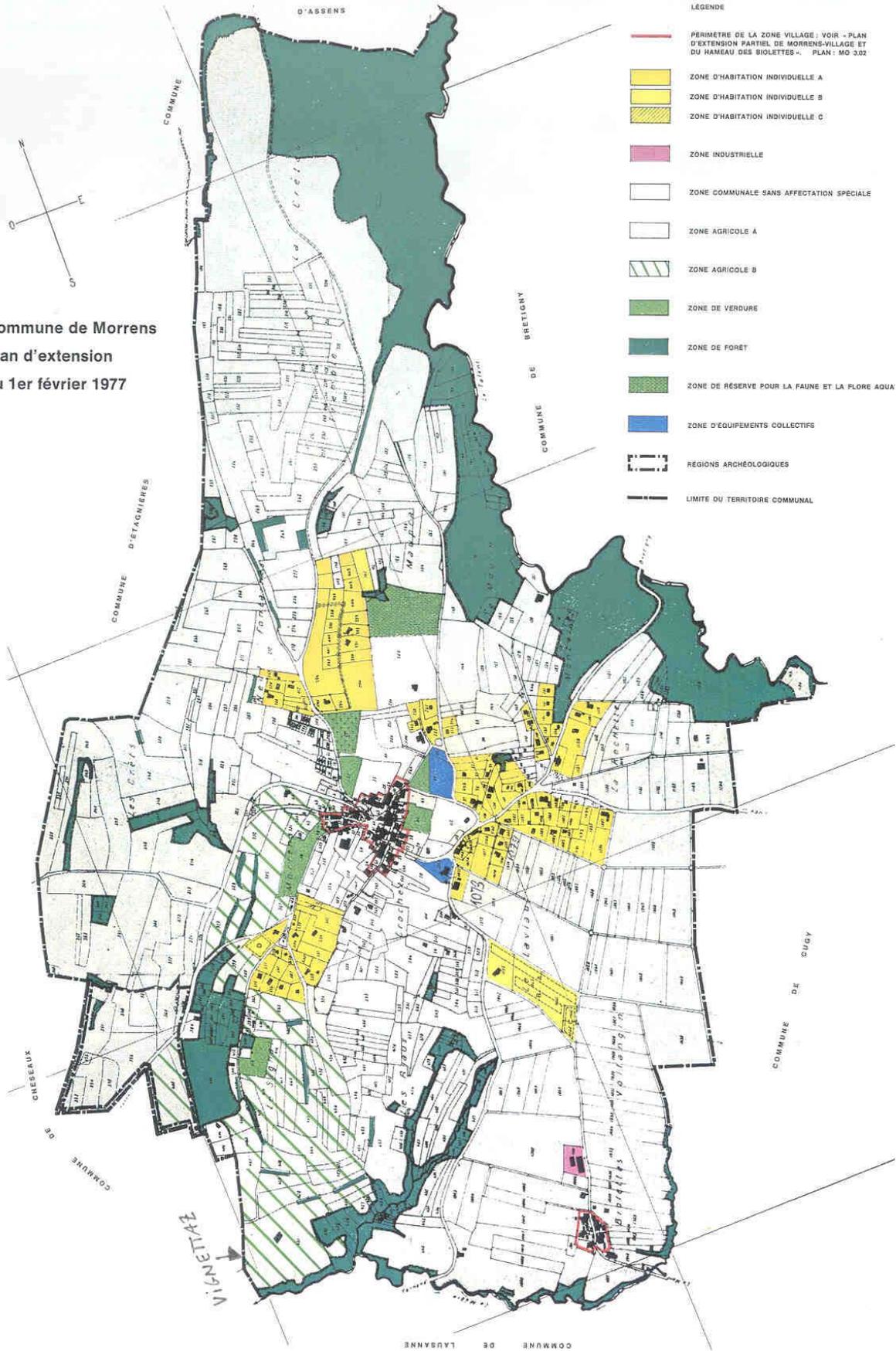


ANNEXE 10: Le plan des zones de la Commune de Morrens de 1969 et les 8 zones de rivalités



ANNEXE 12 : Commune de Morrens, plan d'extension 1977

Commune de Morrens
Plan d'extension
du 1er février 1977



ANNEXE 13 : Evolution des surfaces agricoles et construites 1952 – 1992

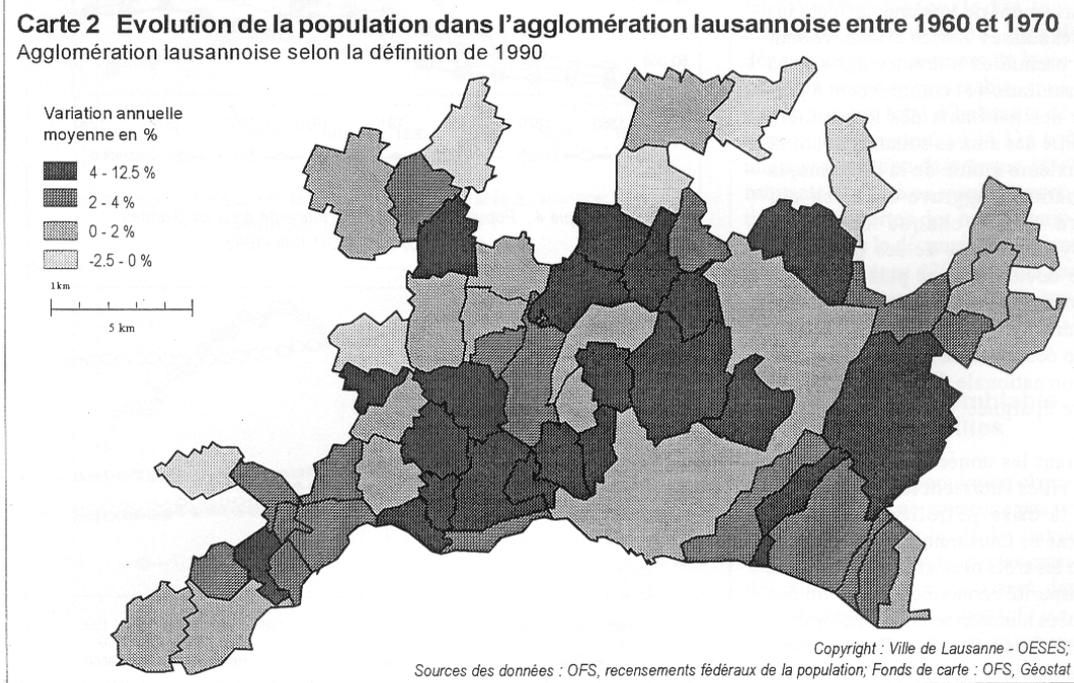
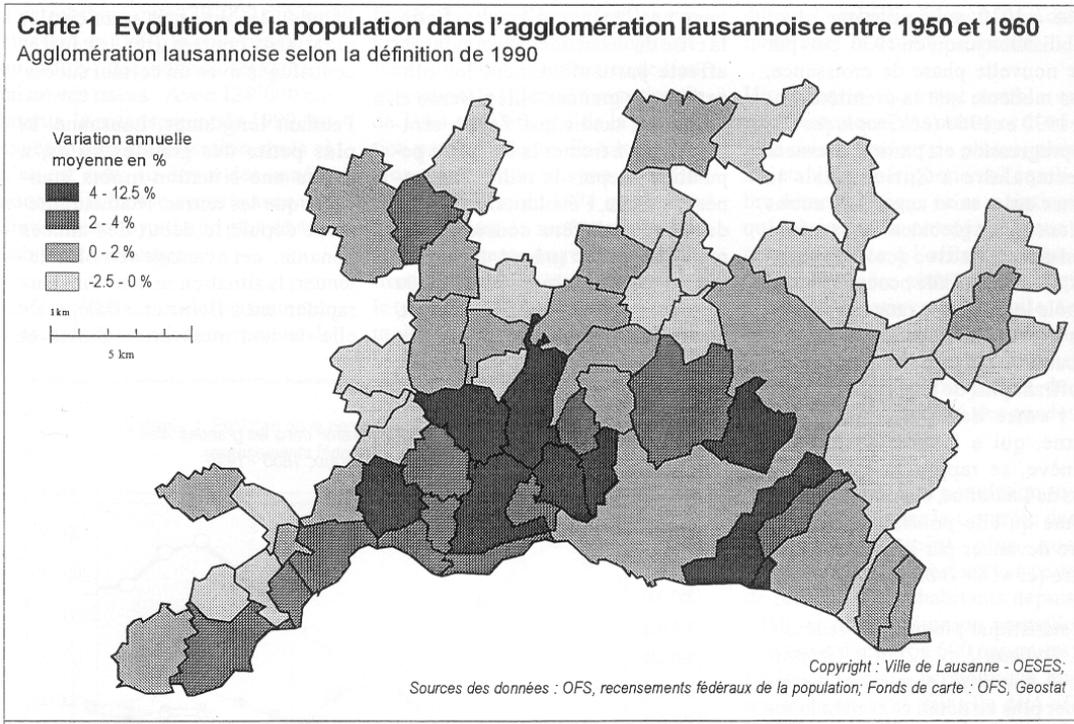
Zones de la couronne	Communes	Surfaces agricoles (productives) en ha				Surfaces construites (improductives) en ha			
		1952 ¹⁸⁸	1972	1979/85	1992/97	1952 ¹⁶⁷	1972	1979/85	1992/97
Centre-ville	Lausanne	1'877	1'187	804	714	680	1'300	1'685	1'778
Proche banlieue	Prilly	188	56	45	31	20	145	160	173
	Pully	392	142	142	121	71	307	299	318
	Renens	207	58	37	13	75	225	245	270
Banlieue	Le Mont	788	707	568	518	38	111	219	267
	Epalinges	348	224	154	111	21	107	181	224
	Crissier	382	296	198	160	25	98	205	244
	Paudex	40	21	11	6	7	26	35	40
	Belmont s/Lausanne	212	165	113	100	12	30	69	81
	Jouxteus-Mézery	165	151	115	100	11	19	53	68
	Romanel s/Lausanne	265	231	204	185	12	30	83	99
	Lutry*	678	549	440	393	55	138	236	277
Périphérie	Morrens*	301	285	251	246	10	10	43	49
	Cugy*	178	166	129	118	15	23	55	66
	Cheseaux	382	350	321	301	13	27	72	91
	Villette*	127	118	100	96	10	16	31	36
Total District de Lausanne		5'251	3'588	2'712	2'360	987	2'426	3'306	3'653
Total canton de Vaud		178'647	168'132	143'217	139'311	8'721*	13'655	23'649	26'994

Sources : Bureau fédéral de la Statistique 1952, 1972 & OFS 1996

* = Ces chiffres ont été corrigés comme suit : donnée des terres improductive de 1952 de laquelle l'on soustrait la valeur de la surface inculte (valeur diminuée de 10%) annoncée - lorsqu'elle existe - dans les données de 1972

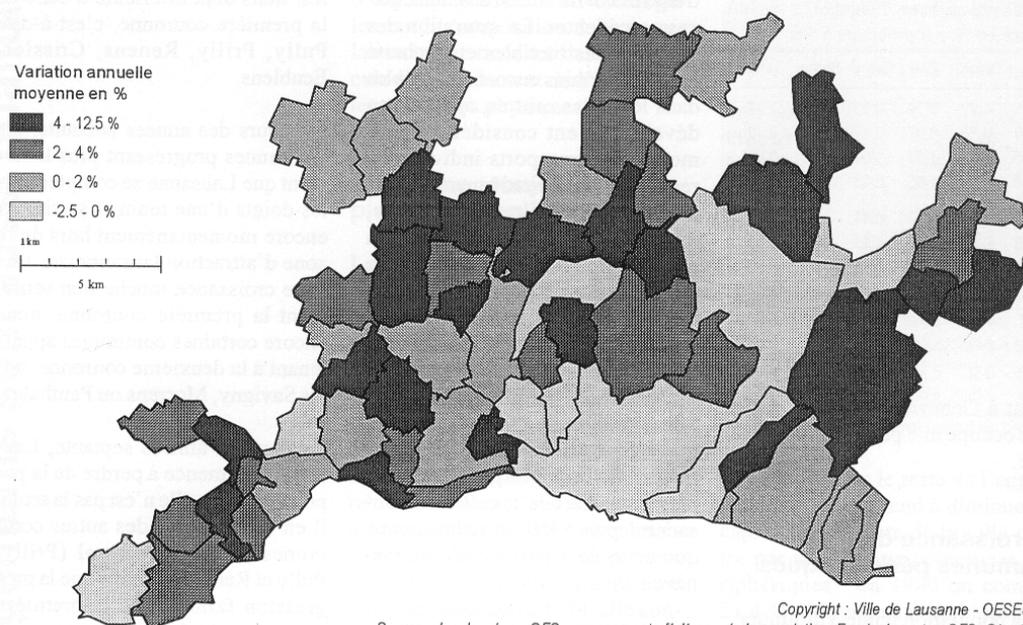
¹⁸⁸ Les données de 1952 *ne distinguent pas* au sein de la catégorie des aires improductives, les glaciers, les rochers, les éboulis ou encore les cours d'eaux, des surfaces construites (bâtiments, places, surfaces dévolues aux transports, etc.) !! Pour le périmètre qui nous concerne (agglomération du Moyen-Pays), du fait de sa topographie et de la nature des usages du sol, il est cependant tout à fait raisonnable de considérer que les surfaces improductives correspondent presque exclusivement à des surfaces construites (y compris les espaces verts), ceci d'autant plus que les surfaces de lacs sont indiquées à part, et sont donc parfaitement soustractibles. Il convient encore de noter que pour l'ensemble des données présentées ici, les surfaces forestières ont été systématiquement écartées.

ANNEXE 14 : Evolution de la distribution spatiale de la population dans l'agglomération lausannoise 1952 – 1992



Source : Ville de Lausanne 1999 : 10

Carte 3 Evolution de la population dans l'agglomération lausannoise entre 1970 et 1980
 Agglomération lausannoise selon la définition de 1990



Carte 4 Evolution de la population dans l'agglomération lausannoise entre 1980 et 1990
 Agglomération lausannoise selon la définition de 1990

