

Les élites locales et la politique du stationnement automobile : essai d'interprétation du cas de la Ville de Lausanne

Autor(en): **Meyer, Alexandre / Roth, André-Noël**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **SVPW-Jahrbuch = Annuaire ASSP**

Band (Jahr): **33 (1993)**

PDF erstellt am: **26.04.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-172993>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Alexandre Meyer, André-Noël Roth

Les élites locales et la politique du stationnement automobile. Essai d'interprétation du cas de la Ville de Lausanne

Les politiques de restriction de la circulation et du stationnement automobile sont moins fréquentes en Suisse romande qu'en Suisse alémanique. Dans le cas de la Ville de Lausanne l'article montre le rôle joué en la matière par les élites politiques et les élites économiques locales. La proximité politique, le cumul des rôles et la fermeture du processus décisionnel ont soumis la politique du stationnement, et plus largement celle de l'urbanisme, à des critères essentiellement économiques. Cette situation a empêché les autorités communales de prendre des mesures efficaces contre l'accroissement du trafic automobile. La permanence du lien établi par les élites économiques entre vitalité économique et places de stationnement à proximité constitue une «image sociale» qui agit comme un puissant frein à toute tentative de réduction du nombre de places de parc.

Massnahmen der Verkehrsberuhigung und der Parkplatzbeschränkung sind seltener in der westlichen Schweiz als in der deutschen Schweiz. In dieser Fallanalyse der Stadt Lausanne untersuchen wir die Rolle, welche die lokalen politischen und ökonomischen Eliten in diesem Politikbereich spielen. Politiknähe, Rollenkumulation und die Geschlossenheit des Entscheidungsprozesses bewirken, dass sich die Parkplatzpolitik und, in einem weiteren Sinn, die urbanistische Politik ökonomischen Kriterien unterstellen muss. Diese Situation hat die lokale Regierung bisher daran gehindert, effektive Massnahmen gegen das Wachstum des Automobilverkehrs durchzusetzen. Das Weiterbestehen der von den ökonomischen Eliten hergestellten Beziehung zwischen ökonomischer Vitalität und Parkplätzen in naher Umgebung gründet ein sozial wirksames Sinnbild, das jeden Versuch, die Anzahl der Parkplätze zu reduzieren, verhindert.

I. Introduction

L'extension considérable du réseau routier national, cantonal et communal à partir des années 60 a entraîné, avec l'aide de circonstances économiques favorables, la croissance numérique des automobiles et par conséquent du trafic. Le développement de ce dernier a engendré des nuisances sur le sol, la végétation, l'eau, l'habitat et la santé humaine de plus en plus visibles. Les réactions d'une partie de la population à cet état des choses ont incité les pouvoirs publics à prendre des mesures en vue de protéger l'environnement. Ces mesures sont intervenues au milieu des années 80 avec notamment la mise en vigueur de nouvelles normes telles que la loi sur la protection de l'environnement (LPE)¹ et les différentes ordonnances qui en découlent comme l'Ordonnance sur la protection de l'air (OPair)² et l'ordonnance sur la protection du bruit (OPB)³. Afin de lutter contre les nuisances (pollution de l'air, bruit) provoquées par les véhicules à moteur, le Conseil fédéral prévoit clairement dans ces ordonnances l'obligation pour les cantons, en cas de dépassement des limites d'immissions polluantes, de prendre des mesures organisationnelles et techniques portant sur la circulation routière afin de réduire la pollution de l'environnement. Ces contraintes normatives obligent les cantons et les communes à reconsidérer leurs objectifs en matière de circulation automobile, principalement en milieux urbains, puisqu'il est admis que les nuisances produites par les véhicules à moteur engendrent une détérioration générale de la qualité de vie et de l'habitat.

Parmi toutes les mesures possibles de restriction de la circulation, la limitation de l'offre en places de parc constitue une mesure parmi les plus efficaces car elle réduit l'afflux de voitures dans les centres villes (OCDE 1980: 9; Rapport ... 1982: 104; Hennet 1985: 68). Elle est prévue par presque tous les cantons suisses (Knoepfel 1991: 36). Les villes alémaniques avaient d'ailleurs déjà commencé à rompre avec la logique automobiliste. Il n'en est pas de même, à quelques exceptions près (Monthey), de leurs consœurs romandes (Charrière 1991). En effet, celles-ci semblent rencontrer beaucoup plus de difficultés à appliquer les dispositions énoncées dans les ordonnances fédérales sur la protection de l'air et du bruit.

C'est pourquoi, nous nous proposons d'analyser dans cet article les causes qui, au sein d'une ville romande, Lausanne, empêchent la concrétisation d'une mesure de restriction de la circulation des véhicules à moteur, à savoir la limitation du nombre de places de stationnement dans le centre ville. Selon nous, le succès ou l'échec d'une politique publique ne dépend pas, pour l'essentiel, de la mise en place de tels ou tels moyens ou arrangements politico-administratifs, mais davantage de la perception du problème à résoudre qu'en ont les différents acteurs impliqués dans le domaine.

Ainsi nous aimerions montrer, et c'est là notre hypothèse, que malgré l'attention sans relâche portée par les autorités communales aux questions de la circulation

1 RS 814.01

2 RS 814.318.142.1

3 RS 814.41

automobile, la «proximité» politique⁴ entre les élites politiques et les élites économiques de la Ville ont permis à ces dernières de jouer un rôle important dans la perception des problèmes de stationnement. C'est cette perception qui est selon nous à l'origine de l'absence de politiques visant à réduire l'afflux des voitures au centre de la Ville de Lausanne.

Le cas de Lausanne est particulièrement intéressant car la politique de circulation et de stationnement de la Ville a été, par le biais des problèmes d'urbanisme, un élément important d'une crise politique (Borraz 1992). Celle-ci a débouché, en 1989, sur la défaite électorale du bloc «bourgeois» majoritaire dominé traditionnellement par le parti radical-démocratique (PRD) depuis la fin du XIX^{ème} siècle, au profit d'une alliance entre le parti socialiste (PS) et un parti relativement nouveau sur la scène politique, le groupement pour la protection de l'environnement (GPE).

II. L'approche théorique

Notre approche théorique s'appuie essentiellement sur la démarche proposée par Jobert et Muller (1987) et Muller (1990). Nous nous contenterons, ici, de définir succinctement les principales notions et concepts théoriques que les deux auteurs développent dans leurs ouvrages et qui sont nécessaires à la compréhension de notre étude. Pour plus de détails nous ne pouvons que renvoyer le lecteur à leurs ouvrages (Jobert et Muller 1987; Muller 1990).

Selon ces auteurs, une politique publique c'est d'abord une «image sociale» et seulement ensuite un «ensemble de moyens organisationnels, financiers, administratifs, juridiques, techniques et humains» qui en fait un «processus social concret» (Jobert et Muller 1987: 51). Si l'on veut analyser une politique publique il nous faut donc, d'abord, comprendre comment, par quel processus, par qui et pour qui se construit son image sociale. C'est de celle-ci que découleront ensuite, ou simultanément, les moyens mis en place pour sa concrétisation.

Pour ce faire, et parmi les concepts utilisés par Jobert et Muller, certains d'entre eux nous paraissent fondamentaux et nécessitent une présentation. Il s'agit des concepts de *référentiel*, de *secteur*, de *politique sectorielle*, de *rapport global-sectoriel* et enfin d'*opérateurs de transaction* ou *médiateurs*. Ceci fait, nous pourrons alors reformuler notre hypothèse.

1. Le référentiel

Il faut distinguer deux types de référentiels, l'un dit global, et l'autre dit sectoriel. Le *référentiel global* constitue l'image sociale, la représentation générale de la société autour de laquelle vont s'ordonner et se hiérarchiser différents référentiels dits sectoriels. Il «balise un champ au sein duquel s'organisent les conflits et les

⁴ Par proximité politique nous entendons l'appartenance partisane identique entre les élites politiques et les élites économiques.

affrontements dans la société» (Jobert et Muller 1987: 65). Les *référentiels sectoriels* sont également des représentations, des images sociales construites, mais sur des domaines (ou secteurs) spécifiques tels que par exemple la santé, l'agriculture ou l'urbanisme. Ces référentiels sont construits, «en conformité (...) avec les mécanismes socio-économiques dominants» (Jobert et Muller 1987: 68), par les groupes sociaux assumant le leadership dans le secteur concerné. Ceux-ci tracent les frontières du secteur et l'image de celui-ci conformément à leurs intérêts corporatistes. Ainsi le référentiel sectoriel est constitué «d'un ensemble de normes prescriptives qui donnent un sens à un programme politique en définissant des critères de choix et des modes de désignation des objectifs» (Muller 1990: 43). Ce référentiel est souvent «un compromis entre les différentes élites en compétition au sein du secteur» (Jobert et Muller 1987: 69).

2. Le secteur, la politique sectorielle et le rapport global-sectoriel

Pour nos auteurs la société actuelle est «un enchevêtrement de secteurs qui se recourent et se superposent» (Jobert et Muller 1987: 56). Le *secteur* est compris comme une «structuration verticale de rôles sociaux qui définit ses règles de fonctionnement, de sélection des élites, d'élaboration de normes et de valeurs spécifiques, de fixation de ses frontières, etc» (Muller 1990: 19) et qui développe des objectifs propres. Or, le développement de la logique sectorielle, élévation des objectifs sectoriels en fins ultimes, entraîne des «décalages ou des distorsions (...) entre la reproduction d'un secteur et la reproduction de la société elle-même» (Jobert et Muller 1987: 54). De ce fait la société est «menacée de désintégration si elle ne trouve pas en elle-même les moyens de gérer les antagonismes inter-sectoriels» (Muller 1990: 20). Ces antagonismes constituent l'objet et la raison d'être de *politiques sectorielles*. Celles-ci interviennent chacune dans un secteur particulier (agriculture, santé, urbanisme, ...). Leurs frontières sont cependant floues et variables en fonction de l'évolution des antagonismes inter-sectoriels. Les politiques sectorielles sont autant de tentatives d'ajustement et de maîtrise des tensions et des décalages non seulement entre secteurs mais aussi entre secteurs et société globale. Ces tentatives d'ajustement s'effectuent par l'élaboration et la mise en œuvre de politiques publiques. Le rapport entre secteur et société globale est dénommé par les auteurs, *Rapport global-sectoriel (RGS)*. Ce rapport est particulièrement important car c'est en fonction de l'image, socialement construite, que se font du RGS les acteurs, que celui-ci se transformera en objet d'intervention publique. Cette image constitue le *référentiel de la politique sectorielle*. Ce référentiel se trouve pour ainsi dire en tension entre le référentiel sectoriel et le référentiel global. C'est à travers cette grille de lecture ou représentation des «décalages» existant entre secteur et société globale, que se fait l'élaboration et la mise en œuvre de politiques publiques. Le référentiel de la politique sectorielle (image du RGS) a «pour effet de structurer le champ d'une politique», d'en déterminer l'extension géographique ou sociale, et de hiérarchiser ses objectifs (Jobert et Muller 1987: 70). C'est pour cela qu'il fait l'objet de luttes (politiques) entre les différentes élites actives dans les

secteurs dans lesquels il permet et légitime l'intervention de l'Etat (dans sa forme et son contenu) par des politiques publiques. En général, le référentiel de la politique sectorielle est en conformité avec les élites dominant le secteur en question. Comme on le comprend, c'est «ce concept de RGS qui doit permettre de mettre évidence les processus de genèse sociale des politiques» (Jobert et Muller 1987: 53).

3. Les médiateurs

Les élites sont aussi des *médiateurs*. Ce sont, selon Jobert et Muller, «les agents qui participent à l'élaboration du référentiel des politiques publiques». Leur rôle consiste à décoder et recoder le RGS «en normes et en critères d'interventions politiques» (Jobert et Muller 1987: 71). Ce sont eux qui façonnent l'image de la politique sectorielle et de la société. L'efficacité de ces agents dépend de leur capacité à prendre en compte, lors de cette opération, les éléments du RGS. C'est-à-dire de dépasser le cadre sectoriel dans lequel ils agissent habituellement pour proposer une vision du monde cohérente. Ils doivent construire «l'image que la société se donne d'elle-même» (Jobert et Muller 1987: 77–78). Autrement dit, les médiateurs ont une tâche stratégique déterminante car ils participent à la transformation d'une réalité socio-économique en un programme d'action politique cohérent. Les deux politologues français insistent sur le fait que la construction d'un nouveau référentiel n'est pas seulement un processus idéologique. Elle est avant tout un processus social collectif dominé par des rapports de forces entre les acteurs d'un ou plusieurs secteurs, «même si toujours certains individus ou acteurs émergent et formalisent plus particulièrement la nouvelle idéologie» (Jobert et Muller 1987: 75).

Grâce à ces quelques indications théoriques nous pouvons dès lors préciser notre hypothèse. Ainsi nous pensons que la politique (restrictive ou non) de circulation et de stationnement⁵ des véhicules à moteur sont des éléments qui s'inscrivent dans la politique sectorielle de l'urbanisme de la Ville de Lausanne. En effet, si nous considérons l'urbanisme comme l'adaptation de l'habitat urbain aux besoins des hommes, il est évident que les politiques de stationnement et de circulation influencent et déterminent considérablement les conditions d'habitat et de satisfaction des besoins humains par la modification qu'elles entraînent sur le paysage et les usages sociaux de l'espace urbain.

Or, la proximité politique entre élites économiques et élites politiques⁶ a imposé depuis les années 60 une image, un référentiel de cette politique sectorielle, privilégiant des critères économiques. C'est la permanence de cette image qui empêche encore aujourd'hui l'élaboration et la mise en œuvre de politiques restrictives de la circulation et, en particulier, la diminution de l'offre en places de stationnement. C'est ce qu'il nous faut désormais démontrer.

5 Nous définissons la politique de circulation et de stationnement dans un sens large. Pour nous, font partie de cette politique toutes les mesures et les décisions des autorités affectant directement ou indirectement la circulation ou le stationnement des véhicules au centre ville et à sa proximité.

6 Nous définissons les élites comme les personnes qui ont une fonction de représentation au niveau du système politique par le biais d'associations politiques, économiques ou sociales.

III. La politique de circulation et de stationnement à Lausanne

Dans cette partie nous allons établir, premièrement, la permanence et la domination des critères économiques, depuis les années 60 aux années 80, dans le référentiel de la politique de l'urbanisme, à travers des notions telles que la fluidité du trafic et la vitalité économique, lorsqu'il est question de politique de la circulation. Nous mettrons également en évidence les rapports de proximité entre les intérêts économiques et la politique menée par la Municipalité lausannoise. Puis, deuxièmement, nous ferons état, à travers deux exemples, de l'émergence de nouveaux acteurs sociaux, de nouveaux médiateurs, qui proposent une lecture de l'urbanisme et de la politique de la circulation et du stationnement au moyen d'un référentiel accordant une importance primordiale à l'écologie. Ce nouveau référentiel de la politique sectorielle de l'urbanisme, affectant le RGS, provoquera une crise politique qui débouchera sur une modification du rapport de force politique. Troisièmement, nous verrons que la concrétisation par une nouvelle majorité politique de mesures plus restrictives en matière de stationnement reste pourtant laborieuse. En effet la résistance à celle-ci de la part des élites économiques constitue un frein important à leur application.

1. La politique de circulation et de stationnement dominée par des critères économiques

a) L'échec des planifications

Longtemps privilégiée, la route et l'automobile ont bénéficié d'un essor considérable durant les années 60 et 70. Rappelons que c'est le 6 juillet 1958 que la majorité du peuple et des cantons préférait le contre-projet du Conseil fédéral⁷ à l'initiative populaire pour l'amélioration du réseau routier. L'adoption de cet article marquait le début de la politique des routes nationales en Suisse et le partage des compétences en la matière entre cantons et Confédération. Suite aux travaux de Michel Bassand et son équipe (Bassand:1986), nous savons que la route, et par conséquent la voiture, a joui sur le plan politique, économique et social de tous les avantages et même de toutes les faveurs. Ainsi, au moment de l'élaboration du réseau des routes nationales, à la fin des années 50, les experts évaluaient à un million le nombre de véhicules à moteur qui circuleraient en Suisse en 1980. En réalité, plus de 2 millions de véhicules à moteur ont été recensés en 1980. Notre propos n'est pas de produire ici le catalogue des nombreuses causes qui sont à l'origine de cette erreur d'appréciation. Retenons que selon Hennet (1980: 25 ss) on peut constater le phénomène suivant: plus on construit de nouvelles routes, plus le trafic augmente, celui-ci créant à son tour de nouveaux besoins en infrastructures. Ce processus a été largement encouragé par la priorité donnée par les pouvoirs publics concernés à la notion de fluidité du trafic. Le canton de Vaud et la Ville de Lausanne n'ont pas

⁷ Il s'agissait des art. 36bis, 36 ter et 37 cst.

échappé à cette évolution. En effet, les autorités fédérales chargées d'établir le plan d'ensemble du réseau routier ne sont pas parvenues à se décider sur le tracé des routes nationales de la région lausannoise. C'est pourquoi, afin d'élucider cette question, le Service fédéral des routes a prié l'Etat de Vaud et la Ville de Lausanne de procéder à une enquête et analyse de la circulation afin de recueillir et d'exploiter les renseignements nécessaires à la prise de décision. De leur côté, les autorités intéressées ont estimé qu'il fallait profiter de l'occasion pour étendre l'enquête à la circulation de toute l'agglomération lausannoise et étudier son développement futur afin de disposer de bases solides pour projeter l'extension et l'amélioration du réseau routier de Lausanne et des communes voisines. Ce travail de prospective s'est fait en deux volets avec à chaque fois une mise en œuvre partielle des mesures proposées.

Lors de la première phase, un rapport (Biermann 1960) a été déposé en juin 1962 auprès des exécutifs cantonaux et communaux. Il a servi de base à l'élaboration d'un plan directeur communal de la circulation. La mise en place de ce plan directeur a été le fait des autorités communales exclusivement (Bulletin du conseil communal – BCC –, 1964: 135).

L'objectif principal de ce plan directeur était d'adapter le réseau routier communal à celui des autoroutes et des routes nationales de la région lausannoise. A cet effet, il a été projeté d'établir, grâce à une série d'artères de dégagement, des liaisons entre la commune de Lausanne et les points de jonction du réseau national. Cela impliquait l'aménagement du tracé des artères ou en créer de nouvelles. Dans la perspective de cette nouvelle configuration du réseau routier de la ville, des mesures de planification en matière de stationnement ont été envisagées. Toutes les mesures proposées tournaient autour du même objectif, assurer un maximum de voies ouvertes à la circulation, afin que le centre ville puisse remplir «sa mission économique, culturelle et sociale» (BCC 1964: 135). A cet effet la Municipalité (exécutif communal), relevant que «l'engorgement du centre se fait au détriment du commerce» (BCC 1964: 124), a interdit le stationnement sur la chaussée pendant la journée et a proposé la construction de quatre garages souterrains⁸ au centre et à la périphérie du centre⁹.

A relever qu'une motion au Conseil communal (législatif) du communiste Decosterd (POP- Parti Ouvrier et Populaire) proposait la fermeture du centre ville à la circulation automobile afin de lutter contre la pollution atmosphérique et pour ne pas sacrifier le patrimoine urbain à la voiture (BCC 1966: 1597). Elle a été largement refusée par tous les partis et par la Municipalité. Les réponses des opposants à cette mesure révèlent les considérations qui guidaient les parlementaires et la Municipalité: ainsi, le Municipal directeur de police (Deppen, PS) soulignait que si l'on voulait «arriver à un résultat, sans nuire à l'activité économique, il importe de

8 Il s'agit des Garages dans la Vallée du Flon (environs 2500 places), du Garage-parc de Montbenon (environs 1000 places), du Garage-parc de Mon-Repos (environs 500 places) et du Garage-parc de Bellefontaine (environs 800 places).

9 Soulignons ici que le découpage géographique de la ville varie dans le temps selon les études mais toujours selon des critères socio-économiques.

remplacer les places de parc existant au centre par d'autres possibilités de stationnement» (BCC 1967:1267), la Municipalité quant à elle, par la voix de G.A. Chevallaz (PRD), alors syndic de la Ville (maire), considérait la pollution atmosphérique comme étant, pour l'instant, sans danger (BCC 1967: 1269). Toujours en réponse à la motion Decosterd, le libéral Milliet refusait un «centre étroit et défavorable pour nos commerçants» (BCC 1967: 1473) et son collègue radical Taillens exhortait la Municipalité à «ne pas oublier les intérêts des commerçants lausannois (BCC 1967: 1471).

Le plan directeur de 1964 allait être, dans une deuxième phase, intégré dans un projet encore plus ambitieux qui aboutira en 1973 à un nouveau plan directeur. Ce dernier ne portait pas seulement sur une commune mais sur vingt-sept communes. En effet, en septembre 1967, vingt-sept Municipalités de la région lausannoise signaient une convention instituant la commission intercommunale d'urbanisme (CIURL) afin d'élaborer un plan directeur de la région lausannoise. La question des transports n'était qu'une des trois parties du plan directeur.

En résumé, dans ce dernier, la ville de Lausanne, considérée comme le centre commercial et d'habitat ainsi que comme le noeud ferroviaire et routier de la région, était le noyau autour duquel tout tournait et tout passait. Cette conception se retrouvait dans les options qui définissaient la question des transports puisque l'on projetait de réaliser un réseau routier radio-concentrique intégrant l'autoroute dans l'ossature routière urbaine ainsi que plusieurs liaisons d'évitement du centre ville. Le but de ces dispositions était de décharger le centre ville par la création de voies d'évitement et de contournement. Autrement dit, la stratégie globale consistait à dégager le centre ville de la pression des automobiles en les reportant sur une infrastructure routière périphérique renforcée. Cette stratégie était consolidée par un plan d'organisation régionale du parking. La caractéristique principale de ce plan très général était la création de parkings aux abords immédiats du centre.

La majorité des projets du Plan directeur de 1973 ne s'est pas concrétisée, en particulier ceux touchant le problème des transports. Malgré l'analyse et l'inventaire de la situation du stationnement, confiée par la CIURL en 1985 à un expert privé, aucun règlement sur le stationnement n'a connu le jour. Cette situation de blocage se prolongeant¹⁰, les réactions politiques ont commencé à se faire de plus en plus vives pour provoquer en fin de compte, en 1990, la dissolution de la CIURL. Parmi les réactions nous retiendrons celle d'un conseiller communal radical lausannois. Lors de son interpellation en mars 1986 au conseil communal, le député en question a mis en évidence l'échec de la politique du stationnement envisagé par la CIURL: «...l'objectif -également prioritaire- d'une harmonisation de la circulation n'a pas été atteint. Et de loin s'en faut. Le Plan de 1973 prévoyait

10 Bien que cela ne soit pas l'objet de notre sujet, il convient de donner une explication sur cet échec. Les projets contenus dans ce plan étaient ambitieux par leur multiplicité et touchaient de nombreuses communes. Cela impliquait que le pouvoir de décision était dispersé. Les communes avaient approuvé sans difficultés les solutions proposées dans le Plan afin de résoudre des problèmes et des objectifs communs. Par contre, dans la mise en œuvre, elles étaient souvent en désaccord sur la répartition de la charge collective entre communes. Ce sont ces désaccords qui expliquent, en partie, l'échec de la mise en œuvre.

différentes ceintures, Il faut bien constater que c'est un échec. On pensait créer des parkings à la périphérie lausannoise afin de favoriser les transports publics et diminuer les nuisances et les engorgements dus au trafic privé dans le centre, là aussi c'est un échec» (BCC 1986: 487–488).

b) La politique au coup par coup et les milieux économiques

Cependant, la situation en ville de Lausanne (engorgement) a poussé la Municipalité à agir tout de même. Sur la base des premières discussions au sein de la CIURL, elle proposait un nouveau préavis en matière de circulation et parcage (préavis n°136) en décembre 1971 (BCC 1971: 1225ss). Dans celui-ci, la Municipalité constatait l'inefficacité des mesures prises antérieurement et l'impasse vers laquelle conduisait l'augmentation du trafic. Il fallait dissuader l'automobiliste de venir au centre, rendre les places et les rues de celui-ci aux piétons, à condition toutefois «que des parkings existent à proximité» et améliorer les transports publics. Pourtant, il a fallu à la commission chargée d'étudier ce préavis (BCC 1972: 657ss) «de longues et laborieuses discussions avec les commerçants et les Sociétés de développement» pour qu'elle le soumette avec un avis favorable au Conseil communal, assemblée où la présence de porte-paroles des Sociétés de commerçants est reconnue (BCC 1972: 673). Préavis qui reprenait, sans le dire, ce que la motion Decosterd proposait quelques années plus tôt. Les sociétés de commerçants avaient obtenu que la fermeture des rues ne se fasse pas avant l'ouverture des parkings souterrains en construction aux abords immédiats du centre ville (voir aussi BCC 1972: 671–675).

Comme la politique du stationnement était intimement lié à la réalisation d'un nouveau réseau routier régional et surtout à la construction de parkings souterrains, la Municipalité s'est contentée alors d'une politique au coup par coup. Les mesures mises en œuvre étaient prises en fonction de problèmes spécifiques liés à l'évolution de la situation, notamment l'augmentation croissante des véhicules, ainsi que les mutations urbaines. Dans ce contexte, nous allons montrer comment les milieux économiques ont orienté cette politique du coup par coup aussi bien sur la voie publique qu'en dehors de celle-ci.

Concernant la politique du stationnement sur la voie publique, la Municipalité, plus précisément la Direction de police bénéficiait d'une large compétence dans les limites du droit fédéral (art.3 al. 2 et art. 106 al. 3 LCR, RS 741.01). La Direction de police a opté principalement pour des mesures de parcage qui devaient assurer la mobilité et la fluidité du trafic en tenant compte des besoins locaux. Nous illustrons notre affirmation par l'exemple tiré d'un rapport-préavis (BCC 1977: 997–1013) de la Direction de Police. Il y était dit que l'augmentation croissante du nombre de voitures et les possibilités limitées de stationnement sur domaine public avait rendu nécessaire la limitation et la diversification de la durée du parcage (zone bleue, zone rouge, parcomètres). Toutefois, la Direction de police soulignait que le but des mesures adoptées était de permettre au plus grand nombre de conducteurs de trouver une place pour un stationnement le plus proche possible des services offerts dans les différents quartiers de la ville. Ainsi par exemple, à

proximité de zones commerciales, elle avait limité la durée à 30 ou 60 minutes selon les circonstances et les demandes afin d'assurer à un maximum d'acheteurs leur approvisionnement et aux commerçants une certaine viabilité économique¹¹.

Ce sont d'ailleurs essentiellement les Sociétés de développement¹² et de commerçants qui réclamaient (BCC 1978: 299) ces types de places de stationnement ainsi que des places privées offertes au public. La lecture des journaux de ces sociétés (par ex. *Economie lausannoise*, *Le Nord*, *Lausanne-flash*, *La Cité*, ...) ou de leurs rapports annuels montre d'ailleurs l'intérêt considérable et constant que celles-ci portent sur les questions de stationnement. En effet, il n'est pas rare d'y trouver un article ou un compte-rendu relatif à une question liée à la politique de stationnement. L'association des commerçants lausannois (ACL) dispose même de sa propre commission de circulation¹³.

Le lien activité économique-parking à proximité est une ligne politique, un code, constamment défendu dès les années soixante par les élites politiques, les clubs automobiles (ACS, TCS) et les associations de commerçants. A eux trois, ces acteurs ont imposé régulièrement leur référentiel sectoriel sur la question du stationnement à Lausanne. Ceci d'autant plus que presque tout le processus décisionnel est sous leur contrôle, structurant ainsi la politique du stationnement autour de leurs intérêts corporatistes. Cette unité de vue, ce référentiel commun, est renforcé par les nombreux liens de proximité politique et le cumul des rôles entre les associations de commerçants et d'industriels ainsi que les clubs de défense des intérêts des automobilistes d'une part et les partis «bourgeois» (radical avant tout), plus rarement avec le parti socialiste, et l'administration communale d'autre part. Ainsi, par exemple, le secrétaire¹⁴ puis secrétaire général¹⁵ de l'Association des commerçants lausannois a été quelques années auparavant vice-président¹⁶ et président¹⁷ du Cercle démocratique lausannois (CDL), association très proche du parti radical¹⁸ et est conseiller communal radical dès 1981¹⁹. Depuis 1990, il est également membre du comité de la Société industrielle et commerciale de Lausanne et environs et siège dans plusieurs de ses commissions dont celle du stationnement et circulation au côté du directeur de la section vaudoise de l'Automobile Club de Suisse (ACS)²⁰. Le président de la Société de développement du Centre, membre du PS et conseiller communal en 1988, soutiendra le projet controversé du

11 Observons que nous retrouvons à plusieurs reprises ce lien entre durée limitée du parage/ augmentation du nombre de place de parc et la nécessité d'assurer une «certaine viabilité économique». Lire notamment: (BCC, 15-11.66: 1267-1277)

12 Les sociétés de développement sont des associations de quartier généralement contrôlées par des commerçants (Wolff 1981: 141ss).

13 Voir Rapport annuel Association des commerçants lausannois – ACL – 1977; 1978; 1980; 1982; 1989.

14 Voir Rapport annuel ACL 1976.

15 Voir Rapport annuel ACL 1988.

16 Voir Bulletin du Cercle démocratique lausannois – BCDL – avril 1982.

17 Voir BCDL avril 1985.

18 Voir BCDL 1983: 1.

19 Voir BCDL décembre 1981: 3; BCDL novembre 1985: 19; Annuaire vaudois 1991-92.

20 Voir *Economie Lausannoise* été 1990.

Rôtillon en 1989 (voir ci-dessous) (Dossier 1989: 14 et 34). Tel autre, président d'Horizon lausannois, association qui réunit des chefs d'entreprise de la région lausannoise et qui appuie et finance les partis de droite lors des campagnes électorales et milite pour la construction de parkings, demande à ces partis «une réciprocité dans le soutien des objectifs d'Horizon»²¹. La plupart des membres de cette dernière est d'ailleurs affiliée au parti radical²². L'Automobile Club de Suisse (ACS), section vaudoise, a eu comme membres actifs²³ des personnalités de la politique lausannoise tel que J.P. Delamuraz (PRD), Directeur des Travaux de 1970 à 1973 puis syndic de Lausanne jusqu'en 1981 ainsi que R. Deppen (PS), Directeur de la Police de 1962 à 1979 (Saudan 1986). Le TCS disposera également de relais importants au sein de l'administration communale. Ainsi le chef de l'Office de circulation de la ville est simultanément un membre actif au sein de la commission de circulation du TCS²⁴. Ces associations, comme les sociétés de développement d'ailleurs, ont été très souvent consultées par les diverses commissions de circulation mises en place par les autorités communales. De plus, le Conseil communal lausannois compte parmi ses élus un nombre important de commerçants et d'industriels qui militent activement pour les divers projets d'urbanisme au centre ville. La lecture des membres du comité de soutien à l'un de ces projets (Le Rôtillon) nous permet de dénombrer 25 conseillers communaux (soit le quart du Conseil communal) liés au commerce ou à l'industrie, dont 6 responsables de Sociétés de développement, de commerçants ou d'industries²⁵. Nous trouvons encore confirmation de cette proximité politique entre élites économiques et politiques lausannoises dans l'ouvrage de Wolff (1981).

Concernant la politique du stationnement en dehors de la voie publique, nous la diviserons en deux catégories. La première concerne les places de parc dans les immeubles. A son sujet nous nous contenterons de dire que malgré de nombreuses motions et interpellations la Municipalité n'a jamais obligé pour des raisons topographiques les propriétaires d'immeubles du centre-ville à créer des places de parc. Précisons que cette disposition s'appliquait pour les zones périphériques et de villas.

La deuxième catégorie concerne les places privées offertes au public. Il s'agit en fait des places de parc dans les parkings souterrains. La Municipalité n'a jamais été promotrice des parkings. Il s'agit donc d'entreprises privées. Toutefois, depuis 1962, la Municipalité a toujours incité et favorisé leur création, au centre et à sa périphérie, par voie de règlement dans les procédures de légalisation des plans de quartier et plan d'extension partiel. C'est durant l'une des cinq séances de la commission du conseil communal chargée d'examiner le préavis présentant le plan directeur de la circulation de 1964 qu'a été posée la question sur l'opportunité ou non de laisser construire et exploiter des parkings payants au centre par des

21 24Heures 20.3.1991.

22 Journal de Genève 21.3.92:18.

23 L'Auto-club janvier 1970 et mai-juin 1978.

24 Revue vaudoise de la section TCS mars 1974.

25 Voir 24Heures 17.3.89.

entreprises privées. La Municipalité (Directeur de police et Directeur des travaux) étaient pour ce principe. Pour cette dernière, comme les pouvoirs publics avaient suffisamment à investir dans le domaine des routes, il était préférable de confier ce type de projets coûteux et risqués à des entreprises privées²⁶. D'autant plus que les groupements de commerçants intéressés à la construction d'un parking près de chez eux étaient prêts à des sacrifices financiers pour réaliser ce genre d'entreprise. La Municipalité précisait toutefois qu'elle imposerait ses vues quant à leur implantation et à leur construction. D'autres raisons avaient encouragé, depuis les années soixante, la Municipalité à accorder des droits de superficie pour la construction des garages souterrains au centre et à la périphérie du centre. L'une d'entre elles était liée à la fermeture de certaines rues du centre à la circulation automobile. En effet, la création de ces zones piétonnes n'était possible que si les places de stationnement perdues dans ces rues étaient remplacées, comme on l'a vu ci-dessus, par des places dans un garage souterrain. La Municipalité acceptant même une requête des commerçants qui spécifiait que l'on ne fermât pas ces rues avant la mise en service de parkings (BCC 1972: 662). Une autre raison a tenu à l'impossibilité de créer de nouvelles places de stationnement sur le domaine public. Or, comme le parc automobile ne cessait d'augmenter, il fallait, pour des raisons de fluidité, de mobilité du trafic et de rentabilité économique, accroître le nombre des places de parc. Il va de soi que les projets de construction de parkings souterrains étaient largement encouragés par les différentes associations citées plus haut puisque la plupart du temps c'était par leur canal que les demandes étaient formulées. Celles-ci se sont faites de plus en plus pressantes au fur et à mesure qu'il n'était plus possible de créer de nouvelles places sur le domaine public. Raison pour laquelle, aujourd'hui, les représentants des différentes associations économiques militent principalement pour la construction de parkings souterrains (voir ci-après).

Pour se convaincre encore que cette logique a été celle de la Municipalité du début des années 60 à la fin des années 80, il suffit de voir (Tableaux N° 1, N° 2, N° 3) la liste des garages souterrains construits au centre et à la périphérie du centre. L'année indiquée correspond à celle de leur mise en service.

L'augmentation du nombre des places de parc dans la ville, particulièrement au centre, passait donc obligatoirement par la construction de garages souterrains. Jusqu'au milieu des années 80 les projets avaient toujours passé la rampe sans opposition importante. La justification de leur construction s'affirmait, comme nous l'avons vu, certes au nom de la fluidité du trafic, mais aussi au nom de la vitalité économique du centre.

L'emprise des agents économiques ne s'arrêtait pas seulement à la politique du stationnement, elle structurait toute la vie sociale du centre ville. En effet, la propagation des commerces et bureaux a largement participé à la disparition et à la

26 Rappelons que la priorité dans ce plan directeur était la mise en place du réseau routier communal (construction et aménagement). Nous avons vu plus haut dans quel contexte s'inscrivait ce projet. Or, le budget que devait consacrer la commune dans ce domaine était prioritaire et très lourd. Par conséquent, nous pensons que la Municipalité trouva avec les parkings souterrains une possibilité de répartir les charges avec le secteur privé. Ce qui explique pourquoi elle lui a confié la gestion des garages parcs du centre et en périphérie du centre.

Parkings	Date	Nombre d'abonnés (environ)	Nombre offert au public (environ)	Total (environ)
Ruchonnet	1960	60	–	60
Majestic	1963	65	–	65
Montbenon	1964	550	550	1100
César Roux	1966	60	–	60
Mon-Repos	1969	161	213	374

Tableau 1: Liste des parkings construits entre 1960 et 1970

Parkings	Date	Nombre d'abonnés (environ)	Nombre offert au public (environ)	Total (environ)
Valentin	1971	10	42	52
Riponne	1971–72	300	700	1000
Tunnel	1974	303	–	303
Chauderon	1974	195	120	315
Grand chêne	1976	–	160	160
Paix	1977–80	120	48	168

Tableau 2: Liste des parkings construits entre 1970 et 1980

Parkings	Date	Nombre d'abonnés (environ)	Nombre offert au public (environ)	Total (environ)
Migro-Valentin	1980	–	89	89
Coop-Grancy	1981	125	75	200
Bellefontaine	1982	200	140	340
Migro-Bergière	1986	22	170	192
Excelsior	1986	58	–	58
Hôpitaux	1986	200	140	340
Tunnel Shopping	1987	65	110	175
Simplon-Gare	1987	70	335	405
Borde	1988	80	–	80
Métropole 2000	1988	82	131	213
Royal Savoy	1988	130	70	200

Sources: A partir de données de la Direction des travaux, Lausanne.

Tableau 3: Liste des parkings construits entre 1980 et 1990

transformation progressive de lieux publics et de cafés qui étaient les véritables lieux sociaux du centre de Lausanne (Bertholet et Naymark 1982). Dès lors, nous pouvons dire que ces acteurs économiques ont joué des années 60 aux années 80 le rôle de médiateurs. Ils ont organisé le plus souvent la construction du référentiel des politiques publiques touchant l'urbanisme, la circulation et consécutivement le stationnement en privilégiant les critères économiques. Autrement dit, ces acteurs économiques ont créé les «images cognitives déterminant la perception du problème par les groupes en présence et la définition des solutions appropriées» (Muller 1990: 50).

2. La crise du référentiel

Dans les années 80, avec l'émergence du mouvement écologique, nous assistons un peu partout en Suisse à une montée des inquiétudes par rapport aux nuisances provoquées par la pollution. La «qualité de la vie» et la «défense de l'environnement» deviennent les thèmes clés d'où ont découlé toute une série de revendications concernant le cadre de vie, les équipements, les espaces verts et l'urbanisme en général. En réponse à ces inquiétudes et à ces revendications, les autorités fédérales ont adopté en octobre 1983 la loi sur la protection de l'environnement (LPE). Plus tard, en 1985 et 1986, en application de cette loi, le Conseil fédéral y a joint les ordonnances sur la protection de l'air (OPAIR) et sur la protection du bruit (OPB). La loi sur la circulation routière n'a pas été épargnée par les préoccupations écologiques. En effet, un nouvel article 3 al. 4 est entré en vigueur le 1er août 1984 (LCR) donnant la possibilité aux cantons d'édicter des limitations afin de protéger les individus contre le bruit et la pollution de l'air. Nous assistons bien, à cette époque, compte tenu de ce qui se passait au niveau de la société (montée du mouvement écologique) et de l'Etat (nouvelles normes sur la protection de l'environnement), à une modification du référentiel global. Cette transformation de la représentation générale de la société a entraîné, et entraîne encore, des discussions, voire des affrontements sur la place respective des représentations sectorielles ainsi que des normes et valeurs les régissant. Ce processus complexe de transformation implique une redéfinition du rapport global-sectoriel (RGS).

La ville de Lausanne n'a pas échappé à ce phénomène. A un tel point qu'il a débouché même sur une profonde crise politique (Borraz 1992). Cette crise correspond à un conflit entre deux référentiels sectoriels concurrents. Elle s'est traduite principalement par une série exceptionnelle de référendums (1983, 1984, 1986, 1988, 1989), concernant l'urbanisme et l'environnement, lancée par de nouveaux groupements, principalement le Groupement pour la protection de l'environnement (GPE), exprimant les demandes de toute une frange de la population. En effet, ce parti va dès 1977 se renforcer en se donnant une doctrine et un programme écologiste. Cette entreprise lui a permis de «jeter les bases d'une structure relais entre les couches de la population ayant des exigences nouvelles en matière de cadre de vie, et les autorités lausannoises» (Borraz 1992: 32). Cependant, si le GPE s'est assuré régulièrement sa représentation au Conseil communal, il n'a pas participé à l'élaboration des projets concernant l'environnement ou l'urbanisme. Tenu à l'écart de l'exécutif et avec une majorité bourgeoise lui refusant son rôle de porte-parole de certaines catégories, le GPE va se jeter, avec d'autres groupements, dans le lancement de référendums (Borraz 1992).

Nous allons nous arrêter, à titre d'exemples, sur deux des six référendums. Ils traduisent le malaise profond qui régnait entre les autorités et une partie de la population. Ce choix se justifie par le fait que la question des parkings souterrains, et par conséquent du stationnement, a été l'un des enjeux lors des deux campagnes référendaires.

a) Le cas du Flon

En juillet 1985, la Municipalité a présenté au Conseil communal un projet de réaménagement de la Vallée du Flon dont le but était «de conserver à ce secteur son caractère artisanal et d'industrie légère, avec adjonction de tertiaires (bureaux et commerces)» (Dossier 1986: 1). Ce projet prévoyait, entre autres, la construction de quelques parkings souterrains offrant au total une capacité de 2000 places contre 800 avant leur réalisation. Le Conseil communal acceptait le projet le 9 septembre 1985.

Un référendum était immédiatement lancé par un comité d'opposants: *Association pour un aménagement harmonieux de la vallée du Flon, POP, Groupement pour la protection de l'environnement, Alternative socialiste verte, Parti socialiste vaudois, Vivre la ville, Confédération romande du travail, section de Lausanne de l'AVLOCA* (Dossier 1986: 6,41). Il rejetait, entre autres, l'idée de parkings privilégiant des transports privés polluants au détriment des transports publics, beaucoup plus écologiques (Dossier 1986: 31, 38, 40, 49).

Les partisans du projet avaient aussi leur comité de soutien. Il était constitué par: *les partis bourgeois (PRD, PL, PDC), Action nationale-Vigilance, Association des intérêts de la vallée du Flon, Chambre vaudoise du commerce et de l'industrie, Union vaudoise des associations industrielles, commerciales et des métiers, l'Association des commerçants lausannois, Office vaudois pour le développement du commerce et de l'industrie, Section vaudoise de Lausanne des entrepreneurs, Direction du Lausanne Echallens-Bercher, Société vaudoise des cafetiers, restaurateurs et hôtelier* (Dossier 1986: 31,35,40,49). Selon eux, cet aménagement était nécessaire car de nombreuses entreprises quittaient Lausanne, faute de place. Par conséquent la réalisation de ce projet assurerait à long terme la viabilité économique de la ville. Concernant la question des transports et du stationnement, il n'était pas question, selon eux, de favoriser un moyen de transport par rapport à un autre. Mais il fallait donner aux automobilistes les moyens de se rendre au centre en aménageant des voies de circulation et des places de stationnement (Dossier 1986: 6, 7, 31,41, 42,49, 59)

Finalement, le projet fut rejeté par 54,7% des électeurs lausannois lors de la consultation populaire du 10.10.86.

b) Le cas du Rôtillon

En février 1989, un plan partiel d'affectation du quartier du Rôtillon était proposé par la Municipalité et accepté par le législatif communal.

Le projet impliquait cinq éléments: des logements (5550 m²), des bureaux (2840 m²), des commerces et des boutiques (3300 m²), une place publique (1600 m²), et un parking souterrain (fonds privés) de 540 places, soit 465 places supplémentaires avec 240 places aux habitants et 300 places de courte durée (dossier 1989: 1,6).

Un référendum était rapidement lancé par des opposants. Le groupe référendaire était constitué par: *le Groupe d'action pour l'urbanisme (GAU), l'Alternative*

socialiste verte (ASV), le parti socialiste ouvrier (PSO), le parti ouvrier populaire (POP), le Groupement pour la protection de l'environnement (GPE) et la section vaudoise de l'association suisse des transports (AST) (Dossier 1989: 10).

Parmi leurs motifs, les opposants refusaient la construction du parking. Selon ces derniers, le parking n'avait pas fait l'objet d'une étude d'impact comme le stipulait (pour tout parking de plus de 300 places) l'Ordonnance relative à l'étude de l'impact sur l'environnement (RS 814.011: annexe 11.4). De plus, selon ces opposants, ce parking ne pourrait qu'engendrer une circulation supplémentaire et, par conséquent, une augmentation de la pollution. Enfin, ils y voyaient une fois de plus un encouragement aux transports privés au détriment des transports publics (Dossier 1989: 6, 19, 37, 38).

Les partis bourgeois ainsi que le parti socialiste vaudois (contre l'avis d'une forte minorité: 33 pour et 22 contre) approuvaient et défendaient ce projet (Dossier 1989: 5, 7, 13). Le comité de soutien était constitué principalement par des personnalités du monde politique ainsi que par des représentants des différentes associations d'intérêts économiques (Chambre vaudoise du commerce et de l'industrie, Associations de commerçants, Société de développement, Société commerciale et industrielle) (Dossier 1989: 34). Pour ceux-ci, l'acceptation de ce projet était nécessaire car c'était l'occasion de redonner vie à un quartier délabré et inanimé. Cette fonction de résurrection était notamment attribuée à l'implantation de commerces (Dossier 1989: 19). Pour les partisans, le parking s'avérait indispensable pour leur viabilité et «n'apporterait pas plus de nuisances que les voitures qui y tournaient actuellement» (Dossier 1989: 19).

Finalement, dans un climat préélectoral passionné, 52,2 % des électeurs lausannois rejetaient le projet. La majorité bourgeoise était une nouvelle fois désavouée par les votants.

3. L'ajustement de la politique sectorielle

Par leur opposition systématique et souvent victorieuse aux projets d'urbanisme de la Municipalité, ces nouveaux acteurs sont parvenus à s'imposer comme des médiateurs auprès de l'administration dans l'élaboration des projets touchant à l'urbanisme. Leurs interventions ont eu pour conséquence de modifier la hiérarchie des valeurs, c'est à dire du référentiel, dans ces projets. La politique du stationnement a été touchée par ce déplacement de valeurs, car elle était liée aux projets d'urbanisme par le biais des parkings souterrains prévus.

Ce changement de référentiel est confirmé par les élections communales de 1989. Elles ont suivi de quelques mois l'échec de la Municipalité bourgeoise lors du référendum sur l'aménagement du quartier du Rôtillon. Le PS et le GPE gagnent, avec le POP, la majorité au Conseil communal et occupent quatre des sept sièges (trois au PS et un au GPE) à la Municipalité. La droite ne perd pas seulement la majorité au parlement et à l'exécutif mais aussi le poste de syndic, traditionnellement occupé par un radical, qui passe alors en mains socialistes. Par cette victoire le PS est devenu l'axe principal de la vie politique lausannoise et le GPE a obtenu

une «reconnaissance de son rôle de porte-parole et de partenaire attitré en matière d'urbanisme et d'environnement» (Borraz 1992: 41). La traduction administrative de cette reconnaissance s'est manifestée par le transfert de la Direction des Travaux à la Direction de la Sécurité sociale – qui devient au passage Direction de la Sécurité sociale et de l'Environnement – de différents services afin de renforcer la politique de la protection de l'environnement²⁷. Concernant la politique du stationnement, la nouvelle Municipalité a manifesté sa conviction écologique en faisant appel à un bureau d'urbanisme zurichois à la réputation écologiste²⁸, Metron, afin de comparer leur analyse sur cette question à celle qu'avait faite un bureau d'ingénieur lausannois, Transitec, à la demande de l'ancien exécutif²⁹. Il en a résulté un Rapport-préavis (N° 108) de la Municipalité sur la politique du stationnement adopté par le Conseil communal en mai 1992³⁰. Dans les grandes lignes, ce préavis propose, au centre ville, le maintien du nombre des places de parc, mais avec un temps de stationnement raccourci et payant, la généralisation du système des macarons³¹ pour les habitants du centre et le renoncement à la construction de parkings au centre ou à sa proximité. Il propose aussi des mesures afin de maîtriser le nombre de places privées dans le but de dissuader les pendulaires de se rendre au centre avec leur voiture et de les inciter à utiliser des parkings d'échange desservis par des transports publics.

Cependant, les milieux commerçants et industriels de la ville n'ont pas attendu la sortie de ce Rapport-préavis pour affirmer leur intention de ne pas renoncer à la création de plus de 1000 places supplémentaires au centre (en garages souterrains) et 2500 à la périphérie du centre. En février 1991, différentes organisations économiques, professionnelles, de transports, de commerçants, de tourisme et de service constituaient un mouvement: *Pour que Vive Lausanne*. Son objectif principal est que les autorités communales et cantonales prennent en considération les différentes recommandations qu'il postule en matière de stationnement et de circulation afin qu'il n'y ait pas d'incidences sur l'équilibre socio-économique de la ville³². Parmi ces conseils figurent la nécessité de construire des parkings souterrains au centre afin d'augmenter le nombre global des places. Dans ce but, *Pour que Vive Lausanne* a publié un petit livre blanc regroupant toutes ses propositions, et a recueilli, en mars 1992, 13000 signatures pour sa pétition favorable «à un centre accessible»³³.

27 Pour plus de précision, voir Rapport de gestion 1990 de la ville Lausanne

28 Ce bureau est considéré comme l'un des plus écologistes de Suisse (24 Heures 1991: 21)

29 L'étude entreprise par Metron portait sur la question générale des transports, tandis que celle de Transitec concernait seulement la circulation et le stationnement. Par conséquent, l'analyse de Metron sur cette question était moins minutieuse que celle de Transitec. Néanmoins, les solutions proposées par Metron étaient plus dissuasives pour l'automobiliste voulant accéder au centre que celles présentées par Transitec.

30 Voir 24 Heures; 7.5.1992: 21

31 Autorisation spéciale de parcage illimité vendue par les autorités communales aux résidents.

32 Voir Gazette de Lausanne; 22.2.91: 17.

33 Voir 24 Heures; 12.3.1992: 27.

IV. Conclusion

Notre recherche visait à expliquer les raisons de la faible concrétisation de mesures limitant l'offre de stationnement à Lausanne. Nous avons posé l'hypothèse que la proximité politique et le cumul des rôles des élites locales avaient rendu l'adoption de telles mesures difficile.

Notre travail s'est attaché à montrer, par quelques exemples, l'existence de cette proximité entre les élites politiques (PRD surtout, mais aussi PS), les élites économiques (sociétés de développement, d'industriels, de commerçants) et d'autres associations intéressées par les problèmes de circulation telles que le TCS et l'ACS. Nous avons également vu, à travers quelques cas, que le cumul des rôles entre la représentation politique (au législatif comme à l'exécutif), l'administration communale d'une part et la défense des intérêts économiques ou de ceux des automobilistes d'autre part est bien réelle.

Nous avons montré, dès les années 60 et encore suite à l'échec des planifications régionales, l'existence d'une identité de vue entre ces trois acteurs (élites politiques, élites économiques et responsables de clubs automobiles) en matière de politique de circulation et de stationnement. Cette identité de vue a été largement facilitée par le cumul des rôles observé. Ce sont eux qui ont joué le rôle de médiateurs et ont façonné l'image ou le référentiel de cette politique. Ce travail leur a d'ailleurs été simplifié par la position hégémonique qu'ils occupaient, à travers les partis bourgeois surtout, dans le système politique et le processus décisionnel de la commune de Lausanne. Ils ont exprimé et défendu avec force et constance l'existence d'un lien entre vitalité économique et places de stationnement au centre ville. Ce principe, véritable code ou opérateur intellectuel (Jobert et Muller 1987: 78), leur a permis la construction d'un référentiel de la politique de la circulation et du stationnement axé sur l'encouragement à l'accroissement des possibilités de parking et d'accès au centre ville (fluidité du trafic) et la primauté de l'économie. Les mutations urbaines permettaient de poursuivre cet axe politique (voir les tableaux N°1 – N°3). Cette politique correspondait aux intérêts des élites économiques lausannoises qui voyaient là un moyen d'attirer les automobilistes-clients. Elle a aussi, du fait de ses conséquences sur le paysage urbain, modelé le centre ville selon les besoins des automobilistes.

Au seuil des années 80, les problèmes d'environnement ont sensibilisé une part croissante de la population lausannoise et suisse. Il s'en est suivi des distorsions, des décalages accrus, entre les valeurs et les normes qui déterminaient jusqu'alors la politique de stationnement et de circulation en particulier, celles de l'urbanisme en général (à Lausanne), et celles qui étaient mises en valeur tant dans la société que par les autorités fédérales helvétiques (LPE, OPair, OPB). La modification du référentiel global exigeait une adaptation du référentiel de la politique sectorielle (l'image du RGS).

Le travail de décodage et de reformulation du RGS, mettant en évidence les nuisances causées par la voiture, a été effectué par des groupements – les écologistes avant tout (GPE, ASV) mais aussi par une partie de la gauche (PS, POP) – qui étaient, pour la plupart, extérieurs aux processus de décision habituels. Cela s'est

traduit par la recherche et la construction, au gré des opportunités (les référendums, la crise du logement, la «mort» des forêts, la récente législation fédérale) d'un nouveau rapport de force politique. Le succès des référendums montre que cette reformulation du référentiel de la politique urbanistique trouvait un écho important parmi la population lausannoise. La proximité politique, le cumul des rôles, entre les élites économiques et les élites politiques au pouvoir ont empêché la Municipalité lausannoise de prendre en compte ces transformations du référentiel global. Cette attitude met aussi en lumière et confirme (Bassand et Fragnière 1978; Bassand 1987; Borraz 1992) le caractère fermé du processus décisionnel lorsque ces décisions touchent les intérêts économiques locaux.

Cette situation, montée en force des critères écologiques et non prise en compte de ceux-ci par les autorités en place, va déboucher, à Lausanne, sur une crise politique (Borraz 1992). Elle se conclura par la défaite politique des élites traditionnellement dominantes, c'est-à-dire de la coalition bourgeoise dominée par le PRD, aux élections communales de l'automne 1989. Cette défaite et la mise en place consécutive d'un pouvoir à majorité «rose-verte» (alliance entre le PS et le GPE) a permis un ajustement de la politique sectorielle plus conforme au RGS dominant. Cela s'est traduit par une redéfinition des critères d'interventions publiques dans les questions urbaines, y compris celles de circulation et de stationnement automobile (rapport-préavis N° 108), et aussi par des mesures de portée symbolique comme le changement d'appellation de la Direction de la Sécurité sociale.

Toutefois, la concrétisation des mesures de restriction de circulation et de stationnement au centre ville reste laborieuse. L'opposition à celle-ci, bien structurée à travers les diverses sociétés de commerçants, de développement et les partis bourgeois, forme un groupe de pression capable de freiner passablement, voire de bloquer, la décision et l'application de mesures de restriction efficaces. A ce titre, les moyens juridiques et politiques, permettant d'entraver ou de retarder une prise de décision, ne manquent pas. Mais aussi parce que le code utilisé par ces médiateurs, vitalité économique – stationnement, n'a pas perdu toute capacité d'action sur une réalité sociale changeante. Réalité dont la perception par la société elle-même est, elle aussi, toujours en mouvement.

Bibliographie

- Bassand, Michel/Fragnière, Jean-Pierre 1978. *Le pouvoir dans la ville*. Vevey: Delta, coll. Sociologie en Suisse.
- Bassand, Michel 1986. *Politique des routes nationales*. Lausanne: Presses polytechniques romandes.
- Bassand, Michel/Csillaghy, Joseph (sous la direction de) 1987. *Politiques locales et gestion urbaine*. Lausanne: Institut de recherche sur l'environnement construit (IREC).
- Bertholet, Hélène/ Naymark, Fabienne 1982. *Le centre-ville lausannois, l'emprise de la structure commerciale sur le vécu des citadins*. Lausanne: Mémoire de licence – Université de Lausanne.
- Biermann, Jean-Louis 1961–1962. *Etude de la circulation dans la Région lausannoise*, Vol.1. Lausanne.
- Borraz, Olivier 1992. «Intégration et régulation: la crise politique à Lausanne», *Sociologie du travail* 1: 23–46

- Bulletin du Conseil communal 1960 à 1992. Lausanne.
- Charrière (De), Jacques 1991. «Vingt ans de retard», *Bilan* 3: 92–98.
- Commission intercommunale d'urbanisme de la région lausannoise 1973. *Plan directeur de la région lausannoise, rapport final*. Lausanne. Urbaplan/ITEP.
- Dossier de presse: *Plan d'extension de la gare du Flon 1986*. Institut de Science politique. Lausanne: Centre de documentation de la vie politique romande.
- Dossier de presse: *Votation communale du 16 (sic) mars 1989* (Rôtillon). Institut de Science politique. Lausanne: Centre de documentation de la vie politique romande.
- Hennet, Jean-Claude 1895. *Ecomobile*. Lausanne: Ed. d'En bas
- Jobert, Bruno 1985. «L'Etat en action: l'apport des politiques publiques», *Revue Française de Science politique (RFSP)* 4: 654–682.
- Jobert, Bruno/ Muller Pierre 1987. *L'Etat en action*. Paris: PUF
- Jobert, Bruno 1992. «Représentations sociales, controverses et débats dans la conduite des politiques publiques». *RFSP* 2: 219–231.
- Knoepfel, Peter 1991. *La protection de l'environnement en proie aux problèmes d'acceptation et aux déficits de mise en œuvre*. Lausanne: Cahiers de l'IDHEAP.
- Laffite, Patricia 1987. *Les instruments de démocratie directe en Suisse au niveau local*. Lausanne: Cahiers de l'IDHEAP.
- Meylan, Jean/Gottraux, Martial/Dahinden, Philippe 1972. *Communes suisses et autonomie communale*. Lausanne: Imprimerie Populaires
- Muller, Pierre/Saez, Guy 1985. «Néo-corporatisme et crise de la représentation», in *La représentation*. Paris: Economica.
- Muller, Pierre 1990. *Les politiques publiques*. Paris: PUF, coll. Que sais-je?
- OCDE 1973. *Effets de la circulation et des routes sur l'environnement en zones habitées*. Paris: OCDE
- OCDE 1973. *Techniques d'amélioration des conditions urbaines par la limitation de la circulation*. Paris: OCDE.
- OCDE 1981. *Evaluation des systèmes de stationnement urbain*. Paris: OCDE.
- OCDE 1988. *Transports et environnement*. Paris: OCDE.
- Rapport final de la commission de développement chargée d'examiner le rapport du conseil d'Etat sur la deuxième phase d'étude du Plan directeur des transports août 1982*. Genève
- Sangra, Emmanuel 1987. *Circulation et pollution de l'air dans les grandes villes suisses: analyse et stratégie communale de lutte*. Lausanne: Cahiers de l'IDHEAP.
- Saudan, Guy 1982 et 1984. *Aspects de la vie politique à Lausanne*. Vol. 1 et vol. 2. Lausanne: Office d'études socio-économiques et statistiques de la ville de Lausanne.
- Saudan, Guy 1986. *Conseil communal et municipalité 1882–1986*. Lausanne. Office d'études socio-économiques et statistiques de la ville de Lausanne.
- Transitec 1989. *Etude du stationnement: rapport de synthèse*. Lausanne.
- Transitec 1990. *Avant projet de préavis à la Municipalité*. Lausanne.
- Wolff, Jean-Pierre 1981. *Pouvoir et urbanisme: Lausanne et Toulouse*. Lausanne: Institut de Science politique, coll. Mémoires et documents 14.