Projet d'agglomération : le projet comme moteur de la planification = Agglomerationsprojekt : Projekt als Planungsmotor

Autor(en): **Loderer, Benedikt**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Hochparterre : Zeitschrift für Architektur und Design**

Band (Jahr): **18 (2005)**

Heft [7]: **Agglomération lausannoise : plans pour une nouvelle ville = Pläne für die neue Stadt**

PDF erstellt am: **28.03.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-122704

Nutzungsbedingungen

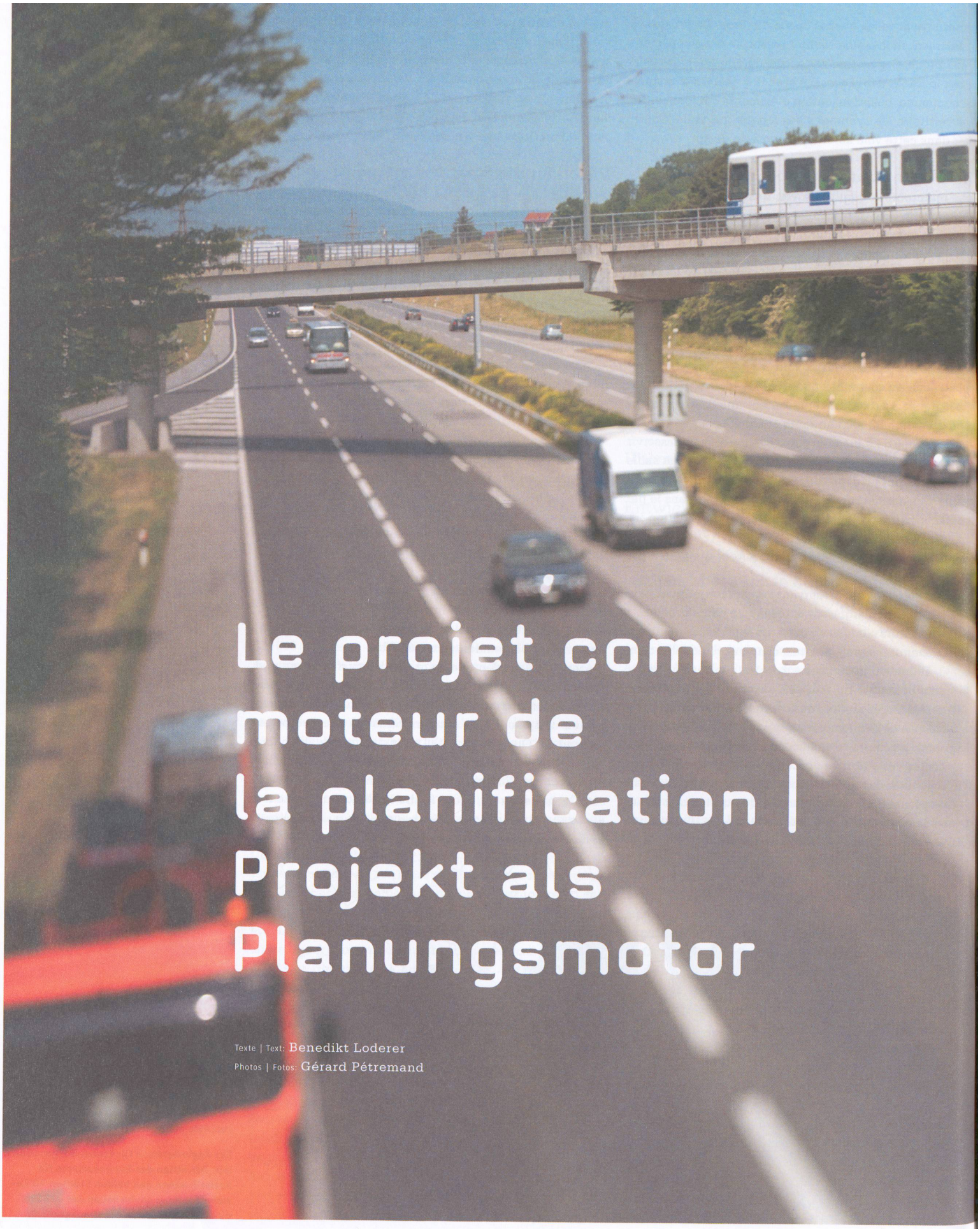
Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.
Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung 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.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch



Le projet comme moteur de la planification | Projekt als Planungsmotor

Texte | Text: Benedikt Loderer
Photos | Fotos: Gérard Pétremand



Mettre la charrue devant les boeufs est parfois judicieux. Le projet d'agglomération Lausanne-Morges n'a pas commencé, de manière linéaire, par un état des lieux suivi de la fixation d'objectifs, et de variantes. On a défini d'abord le projet, puis ses différentes étapes, en travaillant en parallèle l'instrument de planification et son résultat territorial.

: Tout a commencé en 2002 par un projet d'agglomération de la Confédération. Pour obtenir des subventions fédérales, les instances concernées devaient adopter une procédure commune. Le Canton de Vaud, les Villes de Lausanne et de Morges et les deux régions (plan page 5) se sont donc rassemblés pour mettre sur pied un projet d'agglomération ‹ fédéralement correct ›. La démarche était toutefois nouvelle : des réflexions conduites en parallèle, avec des points de rencontre et d'enrichissement réciproques réguliers. Le schéma directeur repose sur quatre éléments essentiels : le projet territorial, les participants à la démarche, les compétences de chacun et le contrôle des coûts.

Le projet de territoire est le moteur de la planification. Les mandataires, l'urbaniste cantonal de l'époque Nicole Surchat Vial, et la responsable du plan directeur cantonal de la même période Michèle Tranda-Pittion, ont élaboré trois scénarios. Comment l'agglomération Lausanne-Morges allait-elle se développer a) si la tendance actuelle devait se poursuivre (Scénario tendance, page 12), b) si l'on s'efforçait de mettre en place une structure multipolaire (Scénario multipolaire, page 12), ou c) si l'on donnait la préférence à une solution compacte ? (Scénario compact, page 13). Ces scénarios ont permis de lancer la discussion. Mais au lieu d'aborder en premier lieu les principes de base, on a commencé par les éventuelles conséquences. Le résultat spatial a donc précédé l'analyse exhaustive. Le projet constitue le catalyseur qui va susciter réflexions, analyses, intérêts partagés ou conflits. On ne s'est pas attardé sur des objectifs ou des principes communs. Qui s'opposerait par exemple au développement durable ? Par contre, la concrétisation de ce vaste principe sur le territoire est illustrée par les images et les cartes du projet d'agglomération, et c'est là que réside l'intérêt de la méthode.

Pourtant, les planificateurs cantonaux et les mandataires connaissaient bien le terrain. Ils ont étudié le paysage, cartographié les implantations actuelles, se sont interrogés sur celles à venir. Ils ont analysé les infrastructures, rassemblé des données concernant la qualité de la desserte, et fait la synthèse des résultats. Ils ont ensuite comparé ces conclusions aux prévisions démographiques et sont arrivés à se faire une idée du nombre de personnes qui habiteraient et travailleraient dans l'agglomération en 2020 : elle pourra accueillir au maximum 48 000 habitants et 33 000 emplois. Comment résoudre alors les problèmes de l'occupation des sols et de la circulation ?

Les protagonistes

Trois groupes ont étroitement collaboré : le groupe technique, le groupe de pilotage politique, et les mandataires techniques. Les représentants des parties concernées siégeaient. Il s'agissait, soit d'élus locaux, de représentants de l'économie ou de membres d'associations ou d'organi-

← Aux Prés-de-Vidy, à l'ouest de Lausanne, le métro M1 franchit l'autoroute.

← Bei Prés de Vidy im Westen Lausannes überquert die Metro M1 die Autobahn.

Das Ross am Schwanz aufzäumen kann zuweilen richtig sein. Das Agglomerationsprogramm Lausanne-Morges begann nicht linear mit einer Bestandesaufnahme gefolgt von Zielen, Alternativen und den Varianten. Hier gab es zuerst ein Projekt. Alle Projektierungsstufen liefen parallel und gleichzeitig. Das Projekt war zugleich das Planungsinstrument als auch das Ergebnis.

: Der Auslöser war 2002 das Agglomerationsprogramm des Bundes. Die gemeinsame Hoffnung auf Bundesgeld verlangte ein koordiniertes Vorgehen. Der Kanton Waadt, zwei Regionalplanungsorganisationen die zusammen 70 Gemeinden repräsentieren sowie die Städte Lausanne und Morges (Plan Seite 5) haben sich zusammengetan, ein bundestaugliches Agglomerationsprogramm auf die Beine zu stellen. Neu daran ist das Vorgehen: eine Parallelaktion, kein Abwickeln eines planerischen Erzählfadens. Das Programm hat vier Bausteine: das Projekt, die Leute, die Kompetenzen und die Kostenkontrolle.

Das Projekt ist der Motor der Planung. Die Kantonsplanerin Nicole Surchat Vial, die Verantwortliche des kantonalen Richtplanes Michèle Tranda-Pittion erarbeiteten mit ihren Leuten drei Szenarien. Wie würde sich die Agglomeration Lausanne-Morges entwickeln, wenn man a) den herrschenden Trend walten lässt (Szenario trend, Seite 12), b) eine multipolare Struktur anstrebt (Szenario multipolar, Seite 12) oder c) eine kompakte Lösung vorzieht (Szenario kompakt, Seite 13)? Diese Szenarien, genauer ihre Bilder, setzten die Diskussion in Gang. Man begann sofort mit den möglichen Resultaten, verzichtete darauf, zuerst die Grundlagen zu erarbeiten. Das Ergebnis kam vor der Analyse. Das Projekt ist der grosse Katalysator, der die Gedanken, Ängste, Vorurteile, Interessen und Konflikte aller Beteiligten in Betrieb setzt. Man redet nicht lange von allgemeinen Zielen und von den allseits anerkannten Grundsätzen. Nachhaltigkeit zum Beispiel, wer wäre im Prinzip dagegen? Doch man hat Bilder oder Karten vor sich, worauf die Folgen der Nachhaltigkeit dargestellt sind. Die Diskussion beginnt bei den ewigen Wahrheiten und den Details.

Die Planer des Kantons kannten ihr Arbeitsfeld bereits. Sie untersuchten die Landschaft, kartierten die heutige Bebauung, überlegten sich die künftige, analysierten die Infrastruktur, erhoben Daten zur Erschliessungsqualität, verdichteten ihre Ergebnisse zu Aussagen über die vorhandenen Potenziale. Sie verglichen ihre Erkenntnisse mit den Prognosen und kamen zu einer Vorstellung, wie viele Leute im Jahr 2020 in der Agglomeration Lausanne-Morges wohnen und arbeiten werden: Es hat noch Platz für maximal 48 000 Einwohner und 33 000 Arbeitsplätze im Jahr 2020. Wie werden Siedlung und Verkehr damit fertig?

Die Protagonisten

Drei Gruppen haben eng zusammengearbeitet: die Konsultativversammlung, die politische Führung und die technischen Bearbeiter. In der Konsultativversammlung sassen die Vertreter der Betroffenen, gewählte Gemeindepolitiker, Vertreter der Wirtschaft oder Leute aus Verbänden und Nonprofit-Organisationen (Beteiligte, Seite 17). Ein ‹Comité de Pilotage› (COPIL) von elf Männern und einer Frau steuerte die Konsultativversammlung. Sie war mit zwei Regie-

Circulation et coûts | Verkehr und Kosten

Développement du trafic pendulaire dans les différents scénarios jusqu'en 2020 Entwicklung des Pendlerverkehrs bei den verschiedenen Szenarien bis 2020		tendance trend	multipolaire multipolar	compact kompakt
Développement du trafic global	Entwicklung des gesamten Verkehrsaufkommens			
Trajets au-delà de l'agglo	Fahrten weiter als Agglo	+63%	+54%	44%
Trajets à l'intérieur de l'agglo	Fahrten innerhalb Agglo	+16%	+8%	-4%
Total des trajets en voiture	Total Fahrten mit Auto	+38%	+30%	+19%
Répartition modale : quelle serait la part du trafic individuel en 2020 ?	Modalsplit: Wie hoch wäre der Anteil des Individualverkehrs im Jahr 2020?			
Trajets au-delà de l'agglo	Fahrten weiter als Agglo	69%	65%	61%
Trajets à l'intérieur de l'agglo	Fahrten innerhalb Agglo	46%	43%	38%
Part du trafic individuel	Total Anteil Individualverkehr	52%	49%	44%
Quelle sera l'augmentation des trajets en transports publics d'ici 2020 ?	Wie hoch ist der Zuwachs im öffentlichen Verkehr bis zum Jahr 2020?			
Trajets au-delà de l'agglo	Fahrten weiter als Agglo	+28%	+45%	+66%
Trajets à l'intérieur de l'agglo	Fahrten innerhalb Agglo	+18%	+23%	+41%
Total des trajets en transports publics	Total Fahrten mit öffentlichem Verkehr	+20%	+28%	+46%
Comment les coûts des transports pu- blics vont-ils se développer jusqu'en 2020 ?	Wie entwickeln sich die Kosten des öffentlichen Verkehrs bis zum Jahr 2020?			
Kilomètres parcourus	Zurückgelegte Kilometer	+35%	+51%	+45%
Coût total	Gesamtkosten	+27%	+41%	+36%
Recettes d'exploitation	Betriebseinnahmen	+8%	+16%	+34%
Déficits	Defizit	+40%	+58%	+38%
Taux de couverture	Deckungsgrad	34%	33%	39%
Que coûte l'infrastructure par année ?	Was kostet die Infrastruktur pro Jahr?			
par habitant (en francs)	pro Bewohner (in Franken)	1490	1300	1010
en millions de francs	in Millionen Franken	73	64	49

sations non lucratives (‹ Les participants ›, page 17). Le comité de pilotage (COPIL) composé de onze hommes et d'une femme comprenait deux conseillers d'Etat, le syndic de Lausanne, la syndique de Renens et un conseiller municipal de Morges, des représentants des régions lausannoise et morgienne, ainsi que de la Confédération. Cet organe de pilotage politique a bénéficié d'un large soutien technique.
L'équipe d'assistance technique (AT), composée de fonctionnaires cantonaux, des entreprises de transports publics, dont les CFF, et des administrations communales, avec à sa tête l'urbaniste du canton, a accompli un travail de titan lors de la réflexion préalable. Des spécialistes externes tels que Feddersen & Klostermann et Metron ont été chargés de travailler en étroite collaboration avec les différents services de l'administration dès le début des réflexions.

Compétences et contrôle des coûts

La loi réglemente clairement les compétences. Le Canton est responsable de la politique d'aménagement du territoire et de transport. Il détermine également ce qui va devoir être subsidiairement réglé par les régions et les communes, en partenariat avec ces dernières. Le Canton a ainsi assumé la gestion du comité de pilotage, pendant les deux premières années. Depuis, les régions ont repris une part plus importante dans la direction des opérations, en vue de mettre en œuvre le projet. La réflexion comprenait également le point important du contrôle des coûts.→

rungsräten, mit dem Stadtpräsidenten von Lausanne, der Gemeindepräsidentin von Renens und einem Gemeinderat aus Morges, dazu die Vertreter der Planungsregion und des Gemeindeverbands und des Bundes, eine breit abgestützte politische Lenkungsgruppe.
Die Vorarbeit leistete das Team der ‹assistance technique› (AT), geführt von der Kantonsplanerin: Mitarbeitende des Kantons, der Verkehrsbetriebe, der SBB, der Gemeindeverwaltungen. Spezialisten wie Feddersen & Klostermann oder Metron wurden mit Studien beauftragt.

Die Kompetenzen und die Kostenkontrolle

Der Richtplan des Kantons regelt die Kompetenzen klar. Der Kanton ist zuständig für die Besiedlungs- und Verkehrspolitik. Er bestimmt auch, was subsidiär durch die Regionen und Gemeinden geregelt wird. Der Kanton ist also die bestimmende Kraft des Unternehmens. Er übernimmt auch die Führung in der Lenkungsgruppe COPIL. Dies wird für die nächsten zwei Jahre auch so bleiben, später soll eine Agglomerationskörperschaft gebildet werden, die das Programm umsetzen wird.
In die Konsultation war eine Kostenkontrolle eingebaut, sowohl für die Planungsarbeit als auch für die Investitions- und Folgekosten. Der Kostenvergleich der drei Szenarien trend, multipolar und kompakt – vorgestellt im Text ‹Kompaktagglomeration› – , war eine der massgebenden Steuergrössen bei der Auswahl (Tabelle ‹Verkehr und Kosten›). Die →

→ Outre les travaux de planification, ceux-ci incluaient les coûts d'investissement et tous les frais subséquents. La comparaison entre les coûts occasionnés par les trois scénarios a été l'un des critères déterminants (page 9). En raison des coûts élevés qu'une dispersion de l'habitat entraîne pour les pouvoirs publics, la densification de l'urbanisme s'est progressivement imposée comme étant la solution la plus durable, même si cette démarche ne semble actuellement pas réalisable d'un point de vue politique. Le scénario d'agglomération compacte a donc été retenu. L'aspect concret, la présentation des implantations urbaines et de l'infrastructure de transports ainsi que le calcul des coûts ont montré où se situaient les limites de la croissance vaudoise. Si, au lieu de commencer par l'analyse, on commence par le projet, il est nécessaire d'intégrer dès le départ, les différents niveaux du problème dans la réflexion. On a délibérément choisi, en l'occurrence, de ne pas respecter l'ordre linéaire – études de base, discussions concernant la finalité de l'entreprise, projet – mais d'émettre des hypothèses de projet avant de connaître le territoire de manière approfondie, ce qui a permis d'interroger les données de base de manière ciblée. Ainsi, le projet en soi est-il devenu le moteur de la planification. Chacun des participants s'est transformé en coproducteur, chacun a dû confronter sa vision de l'agglomération à celle des autres. ‹Cette méthode a inauguré une nouvelle voie dans l'aménagement du territoire en Suisse. •

→ hohen Kosten der Zersiedelung verlangen eine Verdichtung nach innen, selbst wenn dies zurzeit politisch nicht durchsetzbar scheint. Die Wahl fiel also auf das Szenario ‹kompakt›. Das konkrete Projekt, die anschauliche Darstellung der Besiedlung und der Verkehrsinfrastruktur machten zusammen mit der Kostenrechnung klar, wo die Grenzen des Wachstums sind.
Beginnt man mit dem Projekt statt mit der Analyse, ist man gezwungen, sofort alle Problemebenen in die eigene Beurteilung einzubringen. Die Kritik am Projekt ist gleichzeitig auch ein Hinterfragen seiner Grundlagen. Bewusst hat man sich nicht an die lineare Ordnung von Grundlagen, von Zielen und Projekten gehalten, sondern immer alle Ebenen gleichzeitig behandelt. Damit wurde das Projekt zum eigentlichen Planungsinstrument. Alle wurden zu Mitplanern, alle sahen die eigene Leseart ständig konfrontiert. ‹La méthode Surchat› beschreitet neue Wege in der schweizerischen Raumplanung. •

1 Une ligne ferroviaire surplombe l'Avenue de Sévelin à Sébeillon.

2 La station-service ‹Arc-en-ciel› à Bussigny attire les regards.

1 Kaum mehr benutzte Gütergleise überqueren in Sébeillon die Avenue de Sévelin.

2 Die Tankstelle ‹Arc-en-ciel› ist ein Merkpunkt an der Route de Renens in Bussigny.



1

Fédéralement correct ?

L'Office fédéral du développement territorial (ARE) a défini six exigences de base auxquelles un projet d'agglomération doit satisfaire. Le projet d'agglomération de Lausanne-Morges les remplit-il ?

--> 1. La participation est-elle garantie ? Oui, le Canton, la région et les communes travaillent en collaboration.

--> 2. Existe-t-il un organisme responsable ? A ce jour l'organisation est encore transitoire. La constitution d'un organisme responsable s'appuyant sur un contrat d'agglomération entre le Canton et les communes et la Confédération.

--> 3. Connaît-on l'état réel de la situation, sait-on suffisamment de choses sur l'avenir ? Les transports publics et la circulation lente sont-ils suffisamment pris en considération ? C'est précisément le contenu du projet. Le projet d'agglomération compacte montre le point de départ et jusqu'où l'on compte aller.

--> 4. Toutes les mesures ont-elles été prises ? De l'aménagement du territoire à la circulation jusqu'à l'habitat, on a pensé à tout à Lausanne.

--> 5. Connaît-on les répercussions et les coûts ? Les coûts des trois scénarios ont fait l'objet d'une estimation. Le résultat est clair : nous ne pouvons nous permettre que l'agglomération compacte.

--> 6. La mise en œuvre et le controlling sont-ils garantis ? Aussitôt que le projet d'agglomération sera ancré dans le plan directeur cantonal, il deviendra contraignant pour les communes et régions et sera soumis comme l'ensemble du document à un contrôle politique, et une évaluation systématique.

--> 7. Ce projet d'agglomération est-il réaliste ? Oui, l'experérience développée et conduite depuis plus de 5 ans dans l'ouest lausannois a déjà donné des preuves d'éfficience.

Bundestauglich?

Das Amt für Raumentwicklung des Bundes hat sechs Grundanforderungen definiert, denen ein Agglomerationsprogramm genügen muss. Die Frage die sich hier stelklt: Erfüllt das Agglomerationsprogramm von Lausanne-Morges diese Vorgaben?

--> 1. Ist die Partizipation gewährleistet? Ja, Kanton, Region und Gemeinden arbeiten zusammen.

--> 2. Gibt es eine verantwortliche Trägerschaft? Vorerst ist die Organisation noch provisorisch. Später wird eine Trägerschaft gebildet, die sich auf einen Agglomerationsvertrag zwischen Kanton, Gemeinden und den Bund stützen wird.

--> 3. Kennt man den Ist-Zustand, weiss man genügend vom zukünftigen? Sind sowohl der individuelle, der öffentliche und der Langsamverkehr einbezogen? Das ist der Inhalt des Programms. Das Projekt Kompaktagglomeration zeigt nun auf, wo man gestartet ist und wohin man will.

--> 4. Sind alle Massnahmenbereiche erwogen worden? Von der Raumplanung über den Verkehr bis zur Besiedlung dachte man an alles.

--> 5. Kennt man die Auswirkungen und die Kosten? Für die Szenarien Trend-, Multipolar- und Kompaktagglo wurden die Kosten abgeschätzt. Das Ergebnis ist klar: Im Grunde können wir uns nur die Kompaktagglo leisten.

--> 6. Sind die Umsetzung und das Controlling gewährleistet? Sobald das Agglomerationsprogramm im kantonalen Richtplan verankert ist, wird es verbindlich und unterliegt der politischen Kontrolle.

--> 7. Ist das Agglomerationsprojekt realistisch? Ja, denn die Erfahrung der letzten fünf Jahre mit der Planung Lausanne-West zeigt die Effizienz.



2