

La méthode ABC

Autor(en): **Zuppinger, Urs**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Collage : Zeitschrift für Raumentwicklung = périodique du développement territorial = periodico di sviluppo territoriale**

Band (Jahr): - **(2007)**

Heft 3

PDF erstellt am: **21.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-957953>

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.

Un outil que les responsables publics d'un territoire urbain intercommunal se sont donnés pour gérer le développement des constructions en attendant d'avoir réussi à trouver des solutions durables aux problèmes importants de transports et de pollution de l'air qui se posent

Dans l'Ouest lausannois, le trafic explose régulièrement aux heures de pointe à certains carrefours névralgiques du réseau routier principal. Du point de vue de la pollution de l'air c'est l'un des territoires les plus critiques du canton de Vaud. La méthode ABC est utilisée par les responsables communaux intercommunaux et cantonaux du développement territorial pour leur faciliter l'approche de ces problématiques lors de l'examen des demandes de permis de construire pour des projets générateurs d'un trafic important. Elle fait partie d'un ensemble de démarches que les autorités ont mis en place depuis la fin des années 1990 pour redonner à cette portion de l'agglomération lausannoise la qualité d'un cadre de vie acceptable pour celles et ceux qui y habitent, y travaillent ou s'y déplacent. Pour comprendre les tenants et aboutissants de ce dossier il est nécessaire de présenter au préalable le territoire en question en mettant l'accent sur les facteurs qui ont déterminés son devenir au cours des 150 années passées et sur les étapes-clé qui ont conduit au stade actuel de sa planification. La présentation de la méthode ABC est ensuite suivie de quelques conclusions personnelles.

L'Ouest lausannois

Il suffit de jeter un coup d'œil sur une carte de la Suisse pour comprendre que Lausanne se situe au carrefour des axes qui relient les principales centralités de la Suisse romande entre elles et assurent leurs liaisons avec les pays voisins (France, Italie) et la Suisse allemande. Or, Lausanne a ceci de particulier que son territoire est en pente, avec une déclivité qui augmente en direction de l'Est et s'atténue en direction de l'Ouest tout en s'éloignant du lac et en s'ouvrant sur une vaste plaine entrecoupée de quelques crêtes morainiques. Jusqu'au milieu du 19^e siècle, cette plaine était vouée à l'agriculture. Les nombreux villages et hameaux qui la parsemaient, ont ensuite servi de points d'attache à l'urbanisation naissante en imprimant à celle-ci dès le départ un caractère étalé et polycentrique.

La mutation de cette plaine d'un espace agricole en une portion de ville a été initiée durant la deuxième moitié du 19^e siècle par la mise en place du réseau national des chemins de fer. Cet espace généreux et peu accidenté s'est alors imposé en tant que site idéal pour implanter l'échangeur ferroviaire Lausanne-Genève et Lausanne-Neuchâtel. Le scénario s'est répété à l'identique après la deuxième guerre mondiale, lorsqu'on a fixé le réseau des routes nationales. Le cloisonnement spatial engendré par ces choix a durablement marqué l'organisation territoriale de l'Ouest lausannois, tout en lui imprimant une vocation suburbaine qui fut conditionnée par l'industrie et le stockage des marchandises jusqu'à la fin des années 1960 et s'est diversifiée depuis lors.

Le cœur de la moitié sud de ce territoire est aujourd'hui occupé par le vaste ensemble métropolitain des Hautes Ecoles (UNIL, EPFL). Une ligne de transports publics performante en site propre le relie au centre de Lausanne et à la gare de Renens en assurant au passage la desserte par transports publics des zones urbaines traversées. Le cœur de la moitié nord a gardé jusqu'au milieu des années 1970 le caractère d'un espace marginal, éloigné des centres villageois où s'exerce le pouvoir communal. Depuis lors, il s'est transformé en un pôle commercial d'importance supra-régionale, bien raccordé à l'autoroute mais dépourvu jusqu'à aujourd'hui (!) d'une desserte par transports publics digne de ce nom.

Autour de ces deux aires centrales peu intégrées dans le contexte territorial avoisinant, s'est développé depuis la fin de la deuxième guerre mondiale un tissu urbain à maillage large, formant un curieux patchwork de zones résidentielles, de quartiers d'habitations collectives, de zones d'activités, d'équipements collectifs et d'espaces encore non bâtis.

Administrativement et politiquement, l'Ouest lausannois est géré par des autorités communales qui tiennent à leur autonomie¹. La figure 1 donne une idée de l'occupation du sol et du découpage en zone à bâtir qui structurent le territoire actuel de l'Ouest lausannois.

Mieux vaut tard que jamais

Le caractère problématique de la situation s'est révélé lorsque le Canton a commencé à s'atteler à la mise en œuvre des exigences de l'OPair. Pour

► Urs Zuppinger,
urbaniste, Lausanne

Personnes interviewées:
Ariane Widmer, urbaniste,
responsable du bureau du
SDOL
Stéphanie Manoni,
géographe, collaboratrice
du Service de la Mobilité
de l'Etat de Vaud

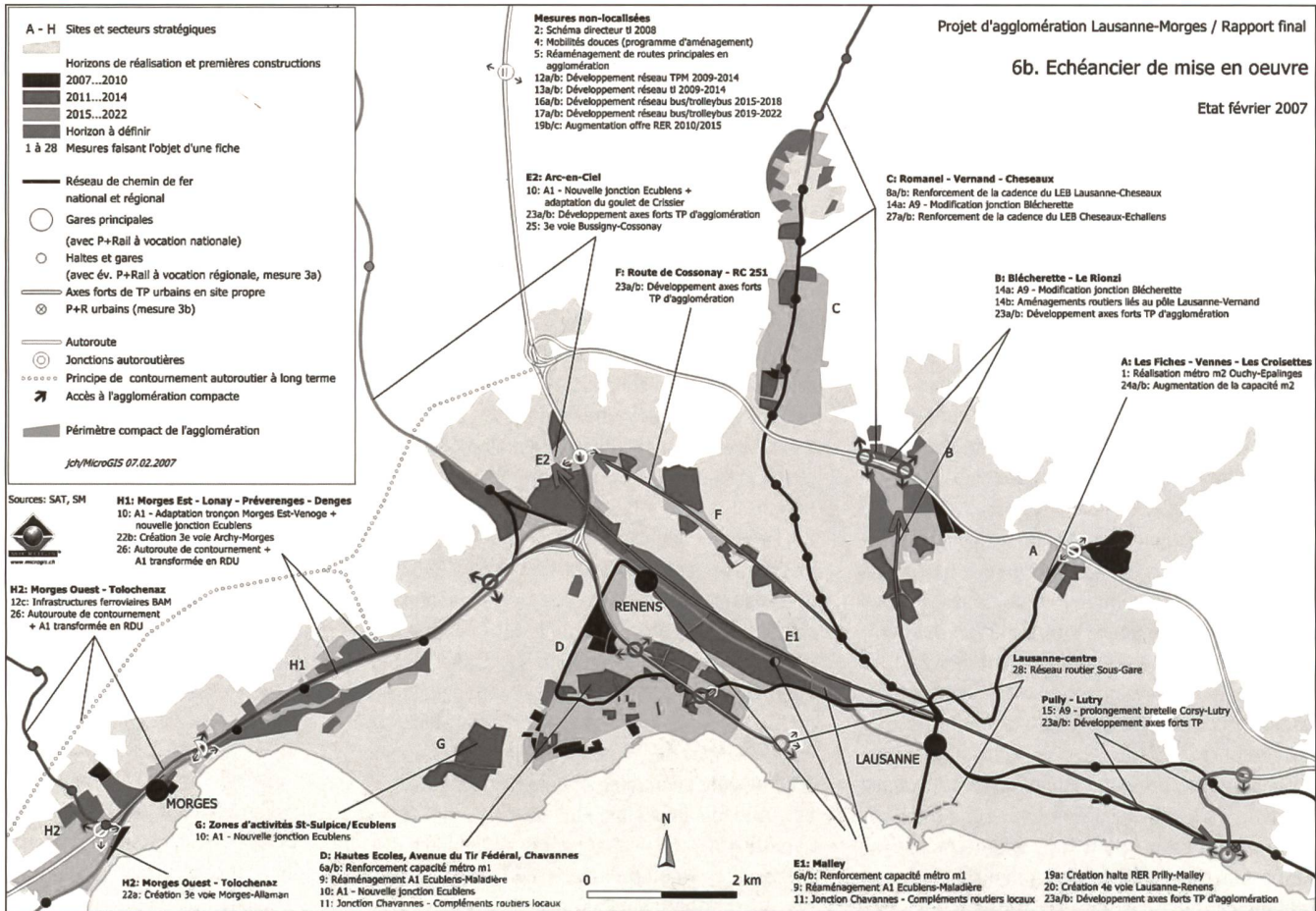


Fig. 1

y remédier, le Conseil d'Etat a approuvé en 1995 un «plan de mesures de l'agglomération lausannoise». Le catalogue de mesures et le scénario de transports proposés par ce plan devait garantir le respect des valeurs limites de dioxyde d'azote à l'horizon 2005-2010. Dans l'immédiat il n'a pas été suivi d'effets, mais 5 ans plus tard, les autorités cantonales et communales de l'Ouest lausannois ont décidé de passer à l'acte. En novembre 2000, elles se sont réunies pour

- constituer un groupe de pilotage (GROPIL)
- adopter une convention contenant notamment un moratoire sur les constructions génératrices de fort trafic,
- lancer une étude sur l'aménagement du territoire et l'ensemble du système de transports de la région.

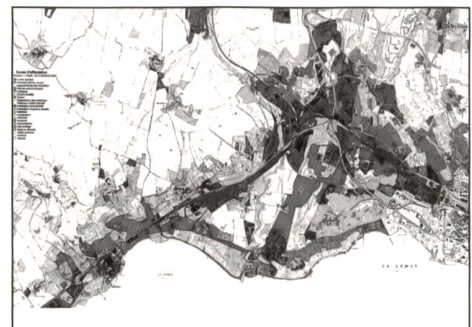
Cet acte a débouché en 2003 sur la publication d'un «Schéma directeur de l'Ouest lausannois» (SDOL) et sur la mise en place d'un bureau chargé de mettre en œuvre les recommandations de ce document. Deux conventions de collaboration ont ensuite permis de pérenniser le système qui englobe aujourd'hui, outre le Canton, les Municipalités de Bussigny, Chavannes, Crissier, Ecublens, Lausanne, Prilly, Renens, St. Sulpice et Villars-Ste-Croix. Les études engagées doivent aboutir à des solutions concrètes tout en fournissant les bases pour procéder à des révisions

complètes ou partielles des plans d'affectations en vigueur.

Le SDOL n'a aucune portée légale, mais il lie les autorités communales et le Canton par voie contractuelle. Ses principales options peuvent être résumées en 4 points (voir figure 2):

- Amélioration des transports publics (création de nouvelles lignes de bus et amélioration du réseau existant, création d'une halte RER² entre les gares de Lausanne et de Renens)
- Requalification du réseau routier principal (transformation des certains axes urbains en espaces publics, transformation du tronçon autoroutier entre l'échangeur d'Ecublens et le Sud-Ouest de la commune de Lausanne en une autoroute urbaine, création d'une nouvelle jonction à Echandens)

Fig. 2



- Identification de «secteurs à haute accessibilité à urbaniser» et de «secteurs stratégiques à développer en priorité»,
- Identification de secteurs méritant un effort sur le plan de l'aménagement local (objectifs: développer la mixité, créer de nouveaux quartiers résidentiels ou mettre en valeur des potentialités récréatives ou paysagères).

Le SDOL a désigné 6 chantiers sur lesquels se concentrent depuis lors les efforts d'aménagement. Ils sont accomplis en collaboration avec des mandataires privés³.

La méthode ABC

En 2000, lorsque le processus a été lancé, ses initiateurs croyaient pouvoir forcer le rythme des événements en fixant des échéances volontaristes. Depuis lors ils ont dû constater que la résolution durable des problèmes posés prendra du temps et que le moratoire en 2000 ne pouvait être prolongée dans la durée. C'est en réponse à cette problématique que la méthode ABC a été mise en place en avril 2003, en lieu et place du moratoire. Les dossiers de demandes de permis de construire qui sont depuis lors soumis pour autorisation sont établis en référence à des plans d'affectation qui n'ont pas encore été révisés. La méthode ABC est conçue pour permettre aux responsables des procédures, durant la phase d'élaboration et de mise en œuvre du SDOL, de juger selon des «critères transitoires» si les projets sont compatibles ou au contraire entrent en conflit avec les objectifs et principes d'aménagement fixés par le SDOL.

Pratiquement la procédure d'autorisation qu'engage une commune quand un projet lui est présenté comprend dans l'Ouest lausannois un passage obligé par un «questionnaire ABC». Rempli par la commune, ce questionnaire est transmis au «groupe ABC» qui réunit tous les techniciens communaux et cantonaux concernés et qui examine, en fonction des réponses du questionnaire, les points suivants:

- vocation et structuration du projet (comment est-il conçu? – quelle amélioration pour la qualité de vie, dans les domaines économiques, sociaux et environnementaux?),
- mobilité liée au projet (le projet est-il au bon endroit en fonction du niveau d'accessibilité du territoire, du type d'activités envisagé et des besoins en cases de stationnement?),
- impacts du projet sur l'environnement et la qualité de l'air en particulier (quelle est la nature des activités envisagées et quel est le type de chauffage?).

Des contacts avec les promoteurs du projet permettent, le cas échéant, d'obtenir des renseignements complémentaires ou de trouver par la négociation des solutions aux problèmes posés. Si l'avis de conformité du projet aux principes et

Zusammenfassung

Die ABC Methode

Im westlichen Teil der Agglomeration Lausanne kam im Laufe der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts keine vernünftige Raumordnung zustande. Die öffentliche Hand ist auf eine Vielzahl von Stadtgemeinden aufgeteilt, eine Vielzahl von Grosseinkaufszentren hat sich in Autobahnnähe breit gemacht, öffentliche Verkehrsmittel fehlen, das Strassennetz ist überlastet und die Grenzwerte der Luftreinhalteverordnung sind überschritten.

Im November 2000 hat der Kanton mit den Gemeinden einen Vertrag unterzeichnet, der auf eine baldige Besserung der Lage hoffen lässt. Kurzfristig wurde ein Baustopp für verkehrsintensive Bauvorhaben eingeführt. Eine regionale Stabsstelle für Planungsvorhaben ist geschaffen worden und bis 2003 ist ein regionales Leitbild erarbeitet worden. Dieses zeigt insbesondere auf, wie in den nächsten Jahren die Erschliessung des Gebiets mit öffentlichen Verkehrsmitteln verbessert und die Autobahn besser genutzt werden soll. Es enthält auch Vorgaben für eine umfassende Anpassung der Nutzungspläne.

2003 wurde der Baustopp durch die Bewertungsmethode ABC ersetzt, mit der seither die raumplanerische und umweltmässige Eignung aller verkehrsintensiven Bauvorhaben einer technischen Beurteilung unterzogen werden. Davon ausgehend wird versucht, die negativen Auswirkungen der Projekte vor der Erteilung der Baubewilligung über den Verhandlungsweg einzudämmen oder zu beseitigen. Das Verfahren hat sich schon mehrmals bewährt. Es handelt sich aber nur um eine Übergangslösung für die Zeit vor der Umsetzung der vorgesehenen Verkehrslösungen und der Anpassung der Nutzungspläne.

Auf dieser zweiten Ebene müssen sich die Planer allerdings noch etwas einfallen lassen, denn mit den üblichen Vorschriften kann das gesamte Verkehrsaufkommen von Bauzonen nicht beherrscht werden. Im Planungsgesetz des Kantons Waadt ist allerdings die Möglichkeit angeführt, das Nutzungsmass von Bauzonen in Form einer «Verkehrsaufkommensziffer» festzulegen. Der Autor ist der Meinung, dass diese Möglichkeit von den Raumplanern, die im Westen von Lausanne tätig sind, in nächster Zeit näher untersucht werden sollte.

objectifs du SDOL est pour finir négatif, il appartient au GROPII – qui réunit les politiciens responsables du SDOL – de trancher avant que la commune poursuive ou stoppe la procédure d'autorisation.

La méthode appliquée doit son nom à des travaux hollandais dont elle s'inspire. Les lettres A, B et C caractérisent des niveaux de desserte ou d'accessibilité d'une zone de territoire donnée.

A = très bonne accessibilité en TP⁴

B = bonne accessibilité en TP et TI⁵

C = surtout accessible en TI

Pour l'Ouest lausannois, le modèle hollandais a été affiné par l'adjonction de deux niveaux supplémentaires:

M = multimodale – très bonne accessibilité en TP+TI

H = accessibilité modeste en TP

L'accessibilité TP existante et prévue et les modifications majeures de l'accessibilité future TI du territoire qui s'étend entre Lausanne et Morges ressort de la figure 3. Celle-ci mentionne aussi les modifications majeures projetées de l'accessibilité TI propositions de (nouvelles jonctions d'autoroute).



Fig. 3

7.1 Carte de synthèse

Conception générale

- Paysage**
- Cours d'eau
 - Forêt, cordons boisés
 - Grands éléments paysagers identitaires à mettre en valeur
 - Structures paysagères à constituer (situation indicative)
- Urbanisation**
- Secteurs stratégiques urbains à développer en priorité. (tracé indicatif et évolutif)
 - Secteurs d'activités socio-économiques de valeur à restructurer, mixité à favoriser
 - Nouveaux quartiers résidentiels périphériques à développer parallèlement aux TP
 - Centres villageois, bourgs à préserver
- Transports publics (TP)**
- Réseau ferroviaire CFF
 - Halte REV à créer
 - Réseau TSOL et LEB à développer
 - Liaisons d'agglomérations à renforcer
 - Liaisons urbaines à assurer
 - Secteurs à très haute accessibilité à urbaniser (secteurs d'implantation des forts générateurs de déplacements)
- Transports individuels motorisés (TIM)**
- Autoroute A1
 - Tronçon de l'A1 à requalifier en autoroute urbaine (ou voirie urbaine rapide)
 - Accès envisagés
 - Jonction autoroutière à créer
 - Liaisons principales d'agglomération à requalifier (espaces publics)
 - Interfaces d'échanges principales à réaliser

La force de la méthode réside dans les liens opérationnels étroits qu'elle instaure entre responsables techniques et politiques communaux et cantonaux des procédures de permis de construire. Le bilan que les responsables du SDOL tirent de l'application de la méthode est positif: Dans la pratique elle fait ses preuves, les échecs existent mais sont rares. Elle facilite la poursuite du développement de l'Ouest lausannois dans le respect des contraintes urbanistiques, environnementales, paysagères et de mobilité identifiées par le SDOL. Evitant de nombreux blocages et dans l'attente des futures planifications basées sur le SDOL, elle offre aux problèmes une solution nettement moins drastique que le moratoire.

Quelques remarques personnelles

L'intérêt de la méthode ABC réside dans la pratique qu'elle a engendrée. Elle suscite et entretient une culture intercommunale de l'aménagement qui ne peut que rejaillir de façon positive sur les autres démarches de planification en cours. La sortie de la phase transitoire dans laquelle les communes de l'Ouest lausannois sont actuellement engagées, est cependant pour bientôt et cette sortie implique, entre autres, la révision des plans d'affectations en vigueur. Lorsqu'on s'y attellera on butera inévitablement sur le problème qui, de mon point de vue, n'a pas encore trouvé une réponse véritablement satisfaisante

en Suisse: Les limitations instaurées par les plans d'affectation portent usuellement sur le volume bâti, la surface bâtie, la surface de plancher ou les dimensions des constructions. Aucun de ces indices est de nature à limiter la génération de trafic.

Pour pouvoir contenir celle-ci, un nombre croissant de plans d'affectation contiennent un article réglementaire qui donne force obligatoire aux normes de stationnement de la VSS. Si le projet comporte un nombre important de places de stationnement, les pouvoirs publics peuvent intervenir dans le cadre de l'étude d'impact. Si le projet concerne une entreprise, ils peuvent inciter celle-ci à instaurer un plan de mobilité d'entreprise. Ces interventions ont cependant trois limites:

- Les autorités interviennent sur la génération de trafic au moment de l'octroi du permis de construire et non pas au moment de la planification.
- Si le taux de rotation des places de stationnement autorisées augmente par la suite – p.ex. en raison d'un changement du marketing de l'entreprise, les pouvoirs publics ne peuvent plus intervenir.
- En intervenant sur des projets individuels, les autorités n'ont pas d'emprise sur le rapport entre ces projets et la capacité d'accueil des zones à bâtir qui découle de la capacité du réseau routier et des exigences de protection de l'environnement (air, bruit).

Pour tenter de résoudre ces problèmes, la LATC⁶ prévoit que la mesure de l'utilisation de zones d'activités ne soit pas définie par un indice qui limite les possibilités de bâtir mais la génération de trafic. L'indice de génération de trafic est défini en fonction de la capacité d'accueil transport+environnement de la zone à bâtir à laquelle il s'applique. Il implique concrètement que le permis de construire est octroyé en premier lieu à des places de stationnement auxquelles a été assortie un taux de rotation maximal. Toute augmentation de ce taux requiert une nouvelle demande de permis de construire, ce qui accroît les possibilités d'intervention des pouvoirs publics sur un élément clef du développement urbain.

Entre 2000 et 2003, les responsables du SDOL ont renoncé à faire usage de cet instrument. Lorsqu'on procèdera à la révision des plans d'affectations, il faudrait peut-être se rappeler de son existence. ■

Notes

- ¹ A la fin des années 1960, l'agglomération lausannoise a bien essayé de se constituer en entité urbaine régionale, mais ce dispositif est entré en crise au milieu des années 1980
- ² Le Réseau Express Régional (RER) vaudois
- ³ Pour plus d'informations sur le SDOL, voir sous www.ouest-lausannois.ch
- ⁴ Transports publics existants ou projetés
- ⁵ Transports individuels existants ou projetés
- ⁶ Loi sur l'aménagement du territoire et les constructions du canton de Vaud