

Una experiència en planificació. Definició d'una Estratègia Regional de Planificació

per Eva GARCIA i BALAGUER

URBAPLAN

Lausanne, maig 1988

Introducció

Amb motiu de la meua estada a Lausanne, he tingut l'oportunitat de col·laborar amb un dels grups interdisciplinaris de planificadors més reconeguts d'aquesta ciutat i de Suïssa en general.

Per tal de mostrar la metodologia i el procés que se segueix en aquest tipus de recerques, ens ha semblat oportú de presentar-ne un petit resum.

A part de l'estudi en si, ens sembla important ressaltar el tipus d'organització que comporta aquest treball.

Aquest estudi fou iniciativa del grup de municipis d'una regió —Districte⁰ de Nyon— davant la pressió per part del cantó¹ —Vaud— per realitzar un Pla Director Regional. Abans de començar amb aquesta tasca, i no estant gaire segures (les autoritats municipals) que la seva realització aportés res de nou al districte, decidiren encarregar a un despatx de planificadors —URBAPLAN— un estudi de la situació real del districte i de les possibles alternatives per al futur.

Per portar a terme el projecte es va designar una comissió de seguiment per part de les autoritats regionals a les quals periòdicament s'aportaven els resultats i l'estat de l'estudi, i a les quals es plantejaven les diferents vies a seguir per tirar endavant la recerca, fent d'aquesta manera participar i, en certa mesura, comprometre les autoritats polítiques en l'estudi per tal que aquest pugui ser defensat després per ells mateixos davant la resta dels municipis del districte en el moment de la posada en marxa i la realització dels resultats.

La part que serà presentada aquí és només la primera fase del projecte que continuarà sobre la base del consens de tots els municipis de la regió per estudiar les mesures concretes a realitzar per posar en marxa l'estratègia triada.

L'estudi s'estructura en 3 grans parts:

- 1— Anàlisi dels elements més importants de l'evolució passada.
- 2— Escenaris pels 15 propers anys (tendencial, creixement limitat, creació de llocs de treball).
- 3— Estratègies i accions proposades.

Alguns elements importants de l'evolució passada

L'objectiu d'aquest capítol és posar en evidència a partir de les dades disponibles un cert nombre d'elements característics del desenvolupament propi de la zona estudiada — DISTRICTE DE NYON— i que orienten de manera decisiva la planificació territorial d'aquests propers anys.

1.1 Un creixement demogràfic ràpid

El districte de Nyon és de tots els districtes del cantó de Vaud el que ha tingut un creixement demogràfic més ràpid des del 1970. La seva població ha passat de 27.285 a 41.173 habitants, al 1985, o sia un augment de 13.788 habitants.

Aquest creixement contrasta amb l'aturada enregistrada per tot arreu durant el mateix període. Aquestes xifres justifiquen l'interès que presenta la planificació d'aquest districte, que s'ha convertit aquests darrers anys en un dels mercats regionals més importants per a la indústria de la construcció, i en un pol de creixement com no n'hi ha d'altre al cantó. Aquest creixement presenta dues característiques principals:

- a) Està impulsat des de l'exterior.
- b) S'efectua d'una manera molt dispersa.

a) El creixement està «impulsat» des de l'exterior

El rol dels moviments pendulars entre cantons és decisiu en aquest creixement. En aquests darrers anys la part de pendulars ha augmentat considerablement (48 % entre 1960-70 i 79 % entre 1980-85). El 1984 un 40 % de la població activa del districte treballava al cantó de Ginebra. Això vol dir que de cada 10 famílies que s'instal·laren a la regió, 6 o 7 es guanyen la vida a Ginebra. Així la quasi totalitat del creixement del districte depèn de l'economia ginebrina.

Aquest fenomen implica que els municipis del districte no tenen pràcticament cap mitjà d'influència sobre aquesta evolució i han de contentar-se en limitar i canalitzar els efectes negatius.

El nombre de llocs de treball augmenta feblement i dins de sectors induïts i no motors. Les estadístiques del darrer cens federal d'empreses (1975-85) confirmen la dependència respecte a l'exterior.

La repartició per branques econòmiques revela una forta expansió dels sectors de serveis (comerç) i de la construcció (50 % dels llocs de treball del secundari), que corresponen a les necessitats d'una població essencialment residencial. El comerç i la construcció representen 1/3 dels llocs de treball de la regió, però ocupen 1/5 de la població activa. Cada cop més aquesta activitat es caracteritza per tractar-se de feines poc qualificades i mal pagades.

b) Un creixement molt dispers

L'altra de les característiques de la regió és que aquest creixement es troba repartit per quasi la totalitat dels 32 municipis que la formen.

Aquest repartiment difús s'explica pel fet que una gran part de la població activa treballa

a l'exterior del districte i que aquesta zona és essencialment residencial. Els nous habitants busquen sobretot avantatges en l'agradable del lloc, la tranquil·litat i el preu del terreny.

Aquest tipus de desenvolupament comporta dues conseqüències pel districte:

— Cap municipi o grup de municipis pot assegurar un rol motor o regulador, la qual cosa fa el control i la planificació més difícil.

— Els municipis són molt petits per assegurar una política d'equipaments col·lectius corresponents a una població urbana de 40.000 hab. Tots els municipis excepte Nyon (la capital regional) es limiten a l'equipament mínim i les necessitats especialitzades són cobertes per la ciutat de Ginebra. De tot això en resulta una mobilitat extrema (pendulars per la feina, més els pendulars del lleure). Amb una feble identificació a la regió dels seus residents.

Mentre l'accessibilitat a Ginebra ha estat fàcil, aquesta situació només creava petits inconvenients per a la població. Però és molt poc probable que aquesta situació duri, i els municipis es trobaran enfrontats a una doble demanda:

— Tractar de mantenir la bona accessibilitat a Ginebra.

— Tractar de crear allà mateix un cert nombre d'avantatges i facilitats.

Les dues accions només poden ser conduïdes eficaçment a nivell intermunicipal.

1.2 El sistema de transports: la fi de la facilitat

En el moment de la construcció de l'autopista, els promotors esperaven un desenvolupament al voltant de les sortides, però això no ha estat així. El desenvolupament de la regió està fonamentat quasi exclusivament en el transport individual. En efecte, el temps guanyat sobre l'autopista permet als residents allargar encara més el seu trajecte sobre la xarxa regional amb la finalitat d'arribar als llocs més apropiats per a les seves exigències.

Una taxa de motorització molt elevada tradueix aquest model de desenvolupament. (1 vehicle per cada adult al 1980, o sia 20.999 vehicles —creixement 1972-80 = 65 %—), per la qual cosa molts dels problemes de planificació no són proporcionals al nombre d'habitants sinó al nombre de vehicles.

Les dificultats d'aquesta evolució es fan particularment sentir sobre les artèries de dimensions modestes que travessen les zones habitades.

Si fins ara, els municipis han pogut fer front a aquest augment sense grans inversions, avui a nombrosos punts de la xarxa, les reserves de capacitat es troben esgotades.

Les previsions que es poden fer pel futur (dificultats internes al districte, política restrictiva respecte als pendulars de Ginebra) posen en evidència la impossibilitat de fer front a un creixement sensible sense un gran esforç d'inversions en la xarxa regional i els transports col·lectius. La qüestió dels transports es convertirà a més o menys llarg termini en una de les preocupacions principals dels municipis.

1.3 Un consum d'espai elevat

Es constata una baixa important del nombre d'habitants per unitat d'habitatge (2,56 - 1970 contra 2,23 - 1986) que explica per si sol la construcció de 2.300 habitatges nous.

Paral·lelament el nombre de cases individuals passa d'un 25 % (1970) a un 33,5 % (1986). La preponderància d'aquestes cases de feble densitat comporta necessitats col·lectives reduïdes, però també una despesa en infraestructures molt més important.

1.4 Un gran esforç d'adaptació de les infraestructures

Les conduccions d'aigües. En matèria de subministrament d'aigua i tractament d'aigües brutes, les inversions han hagut de seguir el ritme de la posada a disposició de noves zones per construir, cosa que ha portat a realitzacions importants a nivell intermunicipal que

utilitzen de manera creixent el bombament d'aigua del llac Lemán. El subministrament i la distribució d'aigua potable estan assegurades per força anys, i aquesta capacitat pot ser augmentada fàcilment amb els sistemes existents.

Depuració d'aigües. 12 estacions de depuració d'antiga construcció asseguruen la depuració. Però les reserves de capacitat són molt reduïdes pel que farà falta importants inversions.

Tractament de deixalles i dels residus. Les deixalles són enviades en la seva totalitat a l'exterior del districte. La saturació previsible dels centres de dipòsit ha portat als municipis a estudiar altres solucions a nivell de la regió i amb coordinació amb d'altres districtes com Aubonne i Rolle.

1.5 L'adaptació dels equipaments col·lectius

La classe de població més representada a la regió és la de 35 a 55 anys. Aquestes edats tenen una necessitat en equipaments col·lectius relativament reduïda. Després ve la categoria o classe de 15 a 20 anys les necessitats dels quals s'expressen a nivell regional.

Conclusions de l'estudi retrospectiu

L'evolució dels darrers 15 anys posa en evidència que certs avantatges, que han permès absorbir un creixement molt fort sense grans dificultats, estan a punt d'atenuar-se.

— El sistema de transports fonamentat en la mobilitat individual arriba a la saturació. Les zones centrals posen en marxa polítiques més restrictives davant del fenomen del pendularisme.

— La xarxa d'infraestructures no suportarà més el creixement de la població i haurà de ser adaptada.

— Per l'augment dels preus dels terrenys i una certa pressió per construir, s'anirà cada cop més a la construcció d'edificis de pisos. Aquesta tendència pot conduir a un augment molt ràpid de la demanda d'equipaments i d'altres prestacions davant les autoritats públiques.

— La necessitat d'equipaments especialitzats ha estat sempre assumida per la ciutat de Nyon. Però els inconvenients d'aquesta situació (aparcament, circulació,...) porten a que la seva població tingui una actitud defensiva.

Les infraestructures (autopistes, estacions de depuració d'aigües,...) posades en marxa els anys 60-70 no són pas adaptables de manera il·limitada. És necessari que des d'avui s'intenti posar en marxa noves estructures d'organització.

Escenaris pels 15 propers anys

En raó de la forta influència de l'evolució de la regió ginebrina sobre el districte de Nyon, totes les accions i polítiques que aquest últim adopti han de tenir compte del que passarà a les zones veïnes.

La situació al cantó veí de Ginebra

Al cantó de Ginebra el nombre de llocs de treball sobrepassa clarament les necessitats de la seva població activa resident (224.000 llocs de treball per 180.000 actius residents al 1982). Si aquesta proporció es manté (1 pendular per cada 4 actius ginebrins), el nombre de llocs de treball passarà l'any 2000 a 255.000 dels quals 55.000 seran pendulars (fronterers francesos i residents al cantó de Vaud).

Les perspectives de creixement de 2.000 a 3.000 llocs de treball per any superen llargament les capacitats d'habitatge del cantó i deixen preveure un manteniment o un augment de la demanda d'habitatge dins i fora el cantó.

a) Desequilibri del creixement dels llocs de treball i la capacitat de les zones d'habitatge

Segons la Direcció de Planificació del cantó de Ginebra, la saturació de les zones per urbanitzar és un fet. La construcció serà cada cop més difícil i més costosa a Ginebra, cosa que portarà els constructors a buscar terrenys més barats fora del cantó. La demanda augmentarà dins el districte de Nyon i s'anirà cada cop més cap l'habitatge col·lectiu.

b) Transports i localització de les activitats: una política ambigua

La concentració del tràfic local i pendular a la zona central de Ginebra porta molèsties tan considerables que el cantó ha elaborat una política de transports de la qual els principals trets són els següents: —estabilitzar el tràfic privat al centre ciutat —evitar un creixement desmesurat del tràfic als barris densos, —desenvolupar la competitivitat del transport públic.

Es reduiran els aparcaments del centre i en contrapartida es preveuran pàrkings perifèrics (Park and Ride) a prop de les parades dels transports públics.

Actualment hi ha 3 projectes en perspectiva que són l'objecte d'estudis de factibilitat:

— L'extensió de la xarxa de trens.

— La construcció progressiva d'una xarxa de metro.

— La utilització d'infraestructures actuals de la CFF (companyia federal de trens) millorades per l'extensió de RER (xarxa express regional).

L'impacte d'aquestes mesures sobre la localització dels llocs de treball és difícil de preveure. Però un augment de varis milers és previsible a l'aeroport i al llarg de l'autopista de circumval·lació (actualment en construcció). L'accès de l'automòbil al centre serà mica en mica reservat als habitants i visitants i les noves zones d'activitat es crearan a la perifèria.

c) Espais de descans, esports i lleure

La raresa del sòl al cantó de Ginebra implica que totes les necessitats en esports i lleure no poden ser satisfetes. Aquest problema ha de ser tractat a escala regional. El districte de Nyon degut a la seva proximitat, ha d'integrar aquest problema en la seva planificació concreta.

2.1 L'escenari tendencial

Si el desenvolupament de Ginebra continua segons les tendències actuals, és a dir una forta creació de llocs de treball per any i una saturació progressiva de la zona construïble, una demanda de construcció al districte és previsible.

Si s'admet la creació de 3.000 llocs de treball per any a Ginebra, el districte haurà d'acollir 20.000 hab. nous en 15 anys.

Aquesta hipòtesi reposa sobre la idea que els llocs de treball central continuïn desenvolupant-se. Actualment hi ha manca de llocs de treball al districte: 7.500 persones emigren cada dia cap a Ginebra mentre que 1.500 treballadors vénen de fora a treballar al districte.

Això vol dir que el nombre de pendulars cap a Ginebra es doblarà i passarà de 7.500 a 15.000. Aquestes xifres ens demostren que les disparitats de creixement entre població residencial i necessitat de desplaçament continuaran i s'agreuaran.

2.1.1 Com podrà acollir la regió 20.000 hab. més?

Segons els càlculs del cantó de Vaud la capacitat global de la zona construïble pel dis-

tricte és suficient per acollir 20.000 habitants més. Les zones legalitzades poden absorbir de 69.000 a 108.000 hab.

Però aquesta hipòtesi planteja 2 qüestions: la dominació de les zones de baixa densitat d'una part, i la repartició del creixement d'una altra.

Avui, segons la mateixa font, el 60 % de la superfície a construir és de densitat feble, el 17 % de densitat mitjana i el 8 % de densitat forta. Aquest 8 % de forta densitat es troba a Nyon i St. Cergue, i la majoria ja està ocupada. També hi ha un 15 % de zona en espera (intermediàries).

Aquest desenvolupament tan exclusiu és molt poc compatible amb l'escenari tendencial per 2 motius:

- 1— A Ginebra, el 12 % del parc d'allotjament són cases individuals. El desbordament sobre les zones veïnes es traduirà per una demanda d'allotjaments col·lectius. El districte sofrirà una forta pressió perquè modifiqui els seus reglaments i plans de zones en favor d'una densificació (habitat col·lectiu) amb el que això implica en matèria d'infraestructures.
- 2— L'evolució dels preus del terreny fa que molt poca gent pugui adquirir-ne individualment. L'interès dels venedors s'orientarà progressivament cap a formes més denses d'ocupació del sòl. És impensable que sols 3 municipis, els que tenen avui zones d'habitació col·lectiva, puguin respondre a tota la demanda de la classe mitjana. Segons aquest escenari és indispensable desenvolupar àrees d'habitació col·lectiva als municipis del rera país.

2.1.2 Els llocs de treball i les funcions centrals

L'esforç que hauria de fer Nyon, l'única ciutat que ofereix les condicions urbanes i d'economia d'escala per acollir 2.000 feines terciàries suplementàries, és massa gran. És necessari, segons aquest escenari, imaginar alguns llocs de concentració als centres secundaris.

Pels 1.000 del secundari haurien de trobar-se de 20 a 40 hectàrees de terrenys. Sobre les 145 ha. disponibles, 100 ja estan ocupades. Això sembla suficient, però quan comença a escassejar el terreny, els preus augmenten i això fa que una part de la demanda busqui una altra localització.

2.1.3 Els transports

En els propers 15 anys la taxa de motorització no farà altra cosa que augmentar. Actualment hi ha 24.000 vehicles al districte, i amb una taxa no gaire més elevada s'arribarà a 37.000 vehicles l'any 2003.

Cal preguntar-se quina política s'haurà d'adoptar davant l'augment evident de la demanda? Per contestar a aquesta qüestió, distingirem els desplaçaments pendulars en direcció a Ginebra i els desplaçaments interns per la regió.

Desplaçaments pendulars — Assegurar una accessibilitat fàcil a l'autopista i una capacitat suficient d'aquesta per als qui treballen a les zones externes: aeroport i tot al llarg de la via de circumval·lació. Proporcionar places de pàrking a prop de les estacions (Park and Ride) perquè els qui treballen al centre de Ginebra i troben grans dificultats per arribar-hi en cotxe, puguin transbordar als transports públics (de 1.000 a 2.000 noves places de pàrking seran necessàries per tenir efectes reals).

El transport intern de la regió — Segons l'escenari, la càrrega sobre la xarxa interna seguirà augmentant. Seran necessàries adaptacions importants de les infraestructures per minimitzar l'impacte sobre el medi ambient i les zones habitades.

2.1.4 Els efectes de l'escenari per a la planificació regional

En conclusió es veu com l'escenari lluny de presentar-se com la repetició del passat o com la seva prolongació, mostra que els límits de l'organització regional actual seran so-

brepassats. Els canvis seran necessaris en els àmbits següents:

- zones de forta densificació,
- forta demanda per la implantació de serveis i de terciari,
- saturació previsible de les zones industrials i artesanals, necessitat de crear-ne de noves,
- preveure la transferència carretera-via (Park and Ride). Obtenir les millores dels transports sobre el tram de la regió fins a Ginebra. Línies alternatives per a transports col·lectius cap a les estacions,
- adaptar la xarxa interna en vistes a l'augment del tràfic,
- adaptar la xarxa de depuració de les aigües i d'eliminació de deixalles.

L'enrenou que suscitaran aquestes mesures no portarà tan sols a una elecció de tipus tècnic sinó que seran particularment difícils de concretar en el pla polític.

2.2 L'escenari de «creixement limitat»

Hipòtesi: L'escenari simula els efectes d'un creixement molt limitat. Les opcions serien les següents.

- Reducció dràstica del creixement demogràfic anual que passa progressivament de 1.000 per any el 1988 a 500 per a l'any 2003, per una política de reducció de les zones construïbles i l'oposició a tota densificació.
- Limitació a 2.000 habitatges nous construïts dins d'edificis d'habitatge col·lectiu.

Les hipòtesis relatives al nombre de persones per habitatge i a la taxa de motorització queden igual ja que aquests elements no poden ser «atacats» des del pla regional.

2.2.1 Com s'ha de frenar el creixement?

Ja s'ha vist que la capacitat de les zones legalitzades d'habitatge poden admetre de 68.000 a 108.000 habitants. Per frenar la instal·lació de nous habitants, és necessari:

- No ampliar el perímetre actual d'aquestes zones.
- No desclassificar les zones intermediàries²² (capacitat 8.000 hab.).
- Prendre mesures perquè les zones construïbles només puguin ser utilitzades en la densitat més feble possible.

Aquestes mesures durant 15 anys, retindran la capacitat als voltants de 60.000 habitants. La retenció del sòl farà a pujar el preu i limitarà la instal·lació d'habitants nous.

Les dificultats i inconvenients d'aquest model de desenvolupament només podran ser justificades si aporten avantatges realment substancials. Això ho verificarem comparant amb l'escenari tendencial utilitzant-lo com a referència.

2.2.2 Els efectes sobre el pendularisme

El nombre de pendulars creixerà modestament de 2.000 a 3.000, però la diferència és poc significativa i els efectes sobre la dependència econòmica i la identificació amb els interessos regionals són insignificants.

2.2.3 Com acollir només 10.000 hab. de més?

S'haurà de limitar la implantació d'habitatge col·lectiu a la capital (Nyon) i als municipis més urbanitzats (Gland, Prangins, St. Cergue), i com a màxim guardar les zones de cases individuals, amb un gran risc a la dispersió a l'interior de les zones construïbles. Així, l'estructura regional no serà canviada.

2.2.4 La creació de llocs de treball

Serà reduïda a 1.500 o 2.000, cosa que no modificarà pas el creixement regional.

2.2.5 El transport

Els problemes continuen essent quasi els mateixos:

- la població que no podrà instal·lar-se al districte ho farà als de més a prop (Aubonne i Rolle) i els mateixos problemes es continuaran posant pels pendulars que van a Ginebra;
- el tràfic sobre l'autopista haurà substituït una part del tràfic interior, però les necessitats estaran plantejades en els mateixos termes;
- sobre el pla intern, la disminució serà al voltant del 15 % del parc automobilístic lligat a una població més feble, però disminuirà molt poc els problemes.

2.2.6 *Els efectes d'aquest escenari sobre la planificació del territori*

Aquest escenari és un extrem dins el qual els problemes de transport es posen en els mateixos termes. Les infraestructures de base estaran als seus límits de capacitat i igualment hauran de ser adaptades. En habitatge, les diferències tampoc seran significatives. Només la realització serà més lenta.

Els avantatges resideixen en el no-canvi radical de les estructures i de les necessitats o equipaments col·lectius que augmentaran menys ràpidament. Però dues dificultats són previsible:

- 1— Aquesta limitació de creixement implica una política molt rigorosa que suscitarà grans oposicions tant per la part dels promotors com de la població.
- 2— Hi haurà una disminució de l'activitat en el sector de la construcció.

El balanç global seria nul ja que dins la hipòtesi d'igual creixement del pol ginebrí, els problemes serien simplement desplaçats als districtes més propers (Aubonne i Rolle).

2.3 L'escenari de «creació de llocs de treball»

Hipòtesi: Aquest escenari s'inscriu en la tendència de descentralitzar les zones d'activitat fora dels límits de l'aglomeració o del cantó de Ginebra, és a dir, el desenvolupament d'un pol d'activitat dins el districte de Nyon. Aquest escenari és tractat com a una variant de l'escenari tendencial.

Voler crear els 14.000 llocs de treball necessaris per evitar el pendularisme d'aquí a 15 anys és utòpic ja que per una part la regió no té les infraestructures, i per l'altra els pendulars d'avui, tenen un lloc de treball que compensa llargament la durada del trajecte.

L'objectiu d'aquest escenari és donar llocs de treball a la població activa futura. Segons l'escenari tendencial l'augment serà de 9.000, pel que serien necessaris 5.000 llocs de treball, més els 3.000 induïts, cosa que estabilitzaria els moviments pendulars entre 5.000 i 10.000 pendulars.

2.3.1 *Condicions de realització de l'escenari*

Aquests llocs de treball serien procurats per empreses d'activitat motora, treballs terciaris i indústries de tecnologia de punta. Aquestes indústries porten grans fluxos de capital i tenen una repercussió més enllà dels límits regionals.

Però les condicions d'èxit passen per una estreta col·laboració entre els municipis i no només per la simple classificació d'un terreny com a zona industrial.

2.3.2 *Efectes d'aquest escenari sobre la planificació del territori*

La creació d'un pol fora de la xarxa urbana implica la creació d'una zona nova que actualment és zona d'espera/intermediària o zona agrícola.

Els seus efectes se superposaran als efectes que comporta la regió ginebrina i vindrien a reforçar el creixement de la població, i per conseqüència, la demanda d'allotjament.

Sobre el pla dels transports i del pendularisme:

- el desenvolupament augmentarà sensiblement l'autonomia de la regió i crearà llocs de treball de qualitat per als joves de la regió;

- paral·lelament el centre crearà incontestablement moviments pendulars inversos (persones que vénen de l'exterior);
- aquesta zona nova es convertirà en lloc de concentració de tràfic sobre el pla regional i és convenient assegurar l'accessibilitat suficient sense massa pertorbació de la xarxa local.

Avaluació i comparació dels escenaris: elements fixos i variables d'una estratègia regional

Pel que fa a la tria d'un model de desenvolupament, no es pot fer res que comprometi el desenvolupament de manera irreversible. A més, no es pot acceptar el conjunt dels tres escenaris, ja que en molts punts són incompatibles.

Elements fixos i problemes insalvables

Dins els tres escenaris, certs problemes es posen en termes molt semblants:

En matèria de transports: la millora del transport col·lectiu i l'acondicionament de la xarxa interna són inevitables.

La capacitat disponible de terrenys per construir és excedentària i propicia una ocupació irracional de sòl pel que una gestió rigorosa s'imposa.

El problema de la depuració d'aigües i deixalles ha de ser reestudiat i les inversions seran de totes maneres indispensables.

— Els municipis es veuran pressionats a fer un esforç considerable en matèria d'equipaments col·lectius.

— En qualsevol cas, el fort augment dels llocs de treball terciaris o secundaris «urbans» provocarà profunds canvis a Nyon. El desequilibri entre la forta població perifèrica i la feble població «central» s'accentuarà.

Estratègia regional i accions proposades

3.1 ¿Quines són les feines que s'imposen a nivell regional?

Els escenaris ens han demostrat que el districte de Nyon serà a finals de segle un conjunt de 50.000 a 60.000 habitants incontestablement «urbans» pel seu mode de vida, les seves activitats i el seu model de consumició, però dispersos en 32 municipis dels quals la majoria no sobrepasarà la mida d'un poble gran i quasi tota la superfície estarà dedicada a l'agricultura. El municipi principal no agruparà més d'1/3 de la població total, tirant llarg. Està clar que la gestió d'aquesta entitat urbana posarà molts problemes i obligarà a tractar moltes qüestions a un nivell superior al dels municipis. L'autonomia municipal ha demostrat sobradament ser un dels elements essencials per a la bona gestió del territori, i és pròpia d'una època on cada municipi constituïa una entitat relativament autònoma sobre el pla social i econòmic. Però actualment aquesta unitat ja no és vàlida en aquest districte. Això té per conseqüència que les condicions de vida de la seva població no només depenguin de les decisions preses a escala municipal, i que siguin fortament influenciades per les decisions dels altres municipis (municipi de treball, d'escolarització, de lleure, territoris per on se circula quotidianament).

Així s'imposa progressivament la necessitat de col·laborar per resoldre de conjunt certs problemes o realitzar equipaments que interessin a tothom.

Aquesta tendència vers l'extensió dels perímetres pertinents per tractar els problemes posa preguntes difícils perquè entre els municipis i el cantó, els nivells intermedis (intermunicipal, regional) estan molt poc definits, desprovistos de medis i de competències, pel que són poc eficaços per negociar i treballar.

Pel cas del districte de Nyon, els problemes que només es poden resoldre a aquest nivell són essencialment els de transport, de desenvolupament i localització dels llocs de treball i la planificació d'equipaments col·lectius especials i de les zones d'esbarjo i lleure.

En efecte, en aquests tres camps la mobilitat de l'usuari és l'element essencial i les solucions exigeixen un coneixement del conjunt de les necessitats i d'una acció definida globalment (tant si la realització és assegurada en part pel municipis).

En els tres temes els problemes es posen i continuaran posant-se en el futur, pel que ja és possible indicar «l'encàrrec» de les intervencions desitjables a nivell regional.

3.2 Descripció de les accions o propostes

3.2.1 Transport col·lectiu

Problema: A causa de l'obstrucció que sofreix el centre de Ginebra, es posarà en marxa, tota una política més restrictiva en matèria de circulació. Tots els pendulars que vénen de les zones de feble densitat seran estimulats a deixar el seu vehicle als pàrkings perifèrics i a utilitzar els transports en comú per introduir-se a l'aglomeració.

Estudi proposat:

- Col·laborar activament amb altres institucions (Ginebra, cantó, CFF²) per a l'estudi del RER³ (o tot altra millora de l'explotació de la via fèrrea) en el seu seguiment i concreció.
- Determinar el lloc convenient per fer la transferència «carretera-via» i prendre mesures necessàries per a la reserva d'aquests terrenys.
- Estudiar les condicions de realització i explotació dels «pàrkings».
- Proposar les formes d'organització «institucionals» adaptables al finançament, a la construcció i a l'explotació.
- Estudiar i proposar transports col·lectius regionals que permetin portar l'usuari cap a les estacions de trens.

L'objectiu d'aquest estudi és permetre de prendre totes les mesures útils perquè el projecte RER respongui correctament a les necessitats regionals. Que el terreny sigui reservat amb la finalitat que puguin aparcar al menys 1.000 cotxes més que avui (a llarg termini). Que l'organització de línies secundàries de transport públic puguin ser avaluades sobre el pla tècnic i financer. Que les autoritats regionals entrin en la negociació amb les institucions cantonals i federals per programar la realització i assegurar el finançament de projectes recorrin a les contribucions arribades.

Descripció de l'acció. Es recolzarà en els estudis ja realitzats, el que permetrà una avaluació més precisa de les necessitats. A l'anàlisi d'aquests resultats també serà necessari reprendre l'estudi del RER i la determinació de les possibles millores (construcció de la 3^{era} via). Examinar les possibilitats de terreny a proximitat de les estacions (existents o eventualment noves). Verificar les condicions d'accessibilitat per a la xarxa de carreteres regional i proposar les adaptacions necessàries. Estudiar les possibilitats d'una cobertura secundària dels transports col·lectius regionals. Estimar el cost de la realització i el funcionament i proposar l'organització jurídica i administrativa necessària, i fer proposicions pel finançament. Finalment, la proposta d'un programa de posada en marxa.

Condicions particulars: Aquest estudi exigirà una coordinació estreta amb el «Grup de transports» i dependrà dels estudis de RER. Aquest element tindrà una importància determinant per fixar el calendari dels costos de les prestacions.

Aquest tipus d'estudi només pot ser engegat si existeix una voluntat a nivell regional per resoldre això ràpidament i concretar, almenys, l'adquisició i la reserva dels terrenys més favorables. Amb l'absència d'aquesta voluntat, l'estudi podria portar a controvèrsies inútils o afavorir l'especulació.

3.2.2 Reorganització de la xarxa de carreteres i protecció contra les molèsties lligades a un tràfic creixent

Problema: El transport intern està essencialment assegurat pel vehicle privat. Aquesta situació porta a un creixement de les dificultats de circulació sobretot a les hores puntes, i molèsties al centre dels pobles i les zones habitades.

L'estudi ha de proposar una jerarquització de la xarxa i mesures per reduir els inconvenients per a la població.

L'objectiu és la posada a punt d'un programa a llarg termini de treballs, a mesura de les possibilitats, per constituir una xarxa regional principal, reduint els impactes sobre les zones habitades.

Descripció de l'acció proposada: Diagnòstic actual de la xarxa des del punt de vista circulatori i sobretot de la producció de molèsties (soroll, pol·lució, efectes de trenca-ment, inseguretat peatonal,...)

— Determinació d'una xarxa principal, la funció de la qual seria evacuar el tràfic inter-regional (cap a centres terciaris, zones de treball, sortides d'autopistes, estacions, etc...)

— Proposició de mesures concretes per reduir l'impacte del tràfic sobre el conjunt de la xarxa (modificacions puntuals del traçat, protecció contra el soroll, modificació de l'estatut de les zones de tràfic...)

— Establir un programa d'intervenció i finançament de les accions projectades que pugui servir de base per a una negociació amb les instàncies cantonals.

Condicions particulars: El finançament de les realitzacions posarà qüestions en principi espinoses, perquè els municipis on es faran els treballs no són sempre els únics a beneficiar-se'n.

3.2.3 Localització dels llocs de treball i organització dels centres

Problema: La majoria dels municipis estan dotats de plans de zones que autoritzen únicament l'ocupació per l'habitatge (i alguns serveis vinculats a aquesta). Els problemes de localització dels llocs de treball que ocupen als residents, estan deixats a la iniciativa d'altres decisors.

Els escenaris demostren que les zones d'activitat actuals o tradicionals no seran suficients. Una estimació de les necessitats i la recerca de solucions municipals s'imposarà si es vol un desenvolupament.

L'objectiu és seleccionar i reservar els terrenys necessaris per a les activitats futures (zones industrials) i determinar la implantació de llocs de treball terciaris.

Descripció de l'acció. Establir un balanç de les necessitats en terreny per a les activitats. Comparar les necessitats amb la capacitat d'acolliment disponible. Recerca dels llocs més favorables a la implantació d'activitat, fer un «pla director sectorial», prendre les mesures necessàries per a la reserva dels terrenys i el seu equipament. Avaluació de les capacitats de transformació i acolliment dels centres secundaris, establir una relació estreta amb les autoritats municipals, i una llista de mesures i de criteris a aplicar a cada centre.

3.2.4 Planificació de zones d'esbarjo i de lleure

Problema: La necessitat de zones d'esbarjo augmenta molt ràpidament en funció de la urbanització pel paisatge. Creixerà la demanda en el moment que sigui difícil la seva satisfacció i més costosa, pel que s'hauria d'elaborar un pla director sectorial.

L'objectiu és establir una concepció de conjunt de les zones d'esbarjo i lleure i assegurar la seva protecció per les mesures municipals.

Descripció de l'acció: Cens de les zones actuals útils (vorereres del llac, pastures, camins de passejada, ski,...). L'avaluació dels impactes sobre l'agricultura, la població local, el tràfic, etc... Estimació de les necessitats noves a satisfer. Proposta de complements

necessaris per assegurar la continuïtat dels llocs consagrats a les activitats de l'esbarjo. L'elaboració d'un Pla director sectorial i l'enumeració de les regles a tenir en compte per permetre l'extensió progressiva a mesura que les oportunitats i necessitats es presentin.

Condicions particulars. Aquest estudi podria ampliar-se al concepte de desenvolupament de les activitats del lleure i de turisme quotidià, i de les residències secundàries a la part alta del districte.

3.3 Organització regional per a la planificació del territori

Necessitat d'avaluacions periòdiques i coordinació de les accions

La planificació del territori al districte de Nyon depèn finalment de les decisions preses per les autoritats cantonals i municipals, i no pas de les «regionals» (a part del Prefecte⁴, no existeixen). Però dins una regió urbana perifèrica, cap municipi no pot sortir-se'n sense una **avaluació global** del conjunt. Sovint, aquesta avaluació pel futur regional està implícita i és diferent per a cada actor. D'això en resulta una dificultat de coordinar i una impossibilitat de racionalitzar les seleccions. L'experiència i el qüestionari enviat als municipis mostra que tots no volen el futur segons el mateix escenari: alguns se situen en una perspectiva de creixement continu, altres imaginen per a la regió el creixement nul. En aquestes condicions, la planificació de conjunt és impossible.

Les 4 accions proposades al principi d'aquest capítol il·lustren bé la força de les interdependències i la impossibilitat d'esperar resultats vàlids per accions aïllades. Es tracta en els 4 casos, de posar en marxa els elements que tenen interès només si són continuats i concebuts a l'escala regional.

Simultàniament, també es veu que subsisteix molta incertesa pel futur, i que aquest dependrà en gran mesura de les eleccions que es faran a altres nivells o per altres instàncies (Ginebra).

En aquestes condicions l'estudi d'un nou Pla Director que fixi el futur per 15 anys no és la solució bona. No es tracta de triar un escenari, ni de fer apostes sobre el futur, sinó de fixar una política en funció de l'evolució real dels condicionants exteriors.

Si prenem dos exemples de les accions proposades per il·lustrar això, es constata que els municipis del districte no tenen cap mitjà per imposar la construcció del RER, ni per la 3^{era} via⁵, ni per ampliar l'autopista a 6 carrils, ni d'influenciar l'elecció de Ginebra en favor d'un tram o un altre de metro, o d'una millora de la circulació. Però certament, que aquests esdeveniments exigiran reaccions i realitzacions diferents dins la regió, i tot per realitzar el mateix objectiu: garantir una bona accessibilitat pels pendulars.

Així mateix, a nivell intern, l'organització no serà la mateixa si el desenvolupament està limitat (com a l'escenari) o si el creixement és ràpid. Però ¿qui és qui pot fer una estimació, avui, de l'eficiència de la política restrictiva que podrien decidir els municipis?

La incertesa del futur no pot pas paraitzar l'esforç de planificació però, incitar a posar en marxa mecanismes periòdics d'avaluació i de decisió. El «planificador» intenta exercir un control sobre els resultats d'un gran nombre d'accions que constitueixen un corrent continu.

Al districte de Nyon, per la seva sensibilitat a elements exteriors, aquesta funció regional d'avaluació periòdica és essencial, i la mobilitat de constituir la base del treball d'una comissió regional de planificació, ja que l'atomització del poder de decisió entre 32 municipis fa que la visió de conjunt sigui particularment difícil i al mateix temps indispensable perquè cada decisor pugui coordinar les seves pròpies accions amb les dels altres.

Organització proposada per a la continuació de l'estudi

Es proposen 4 estudis (transports col·lectius, planificació progressiva de la xarxa de car-

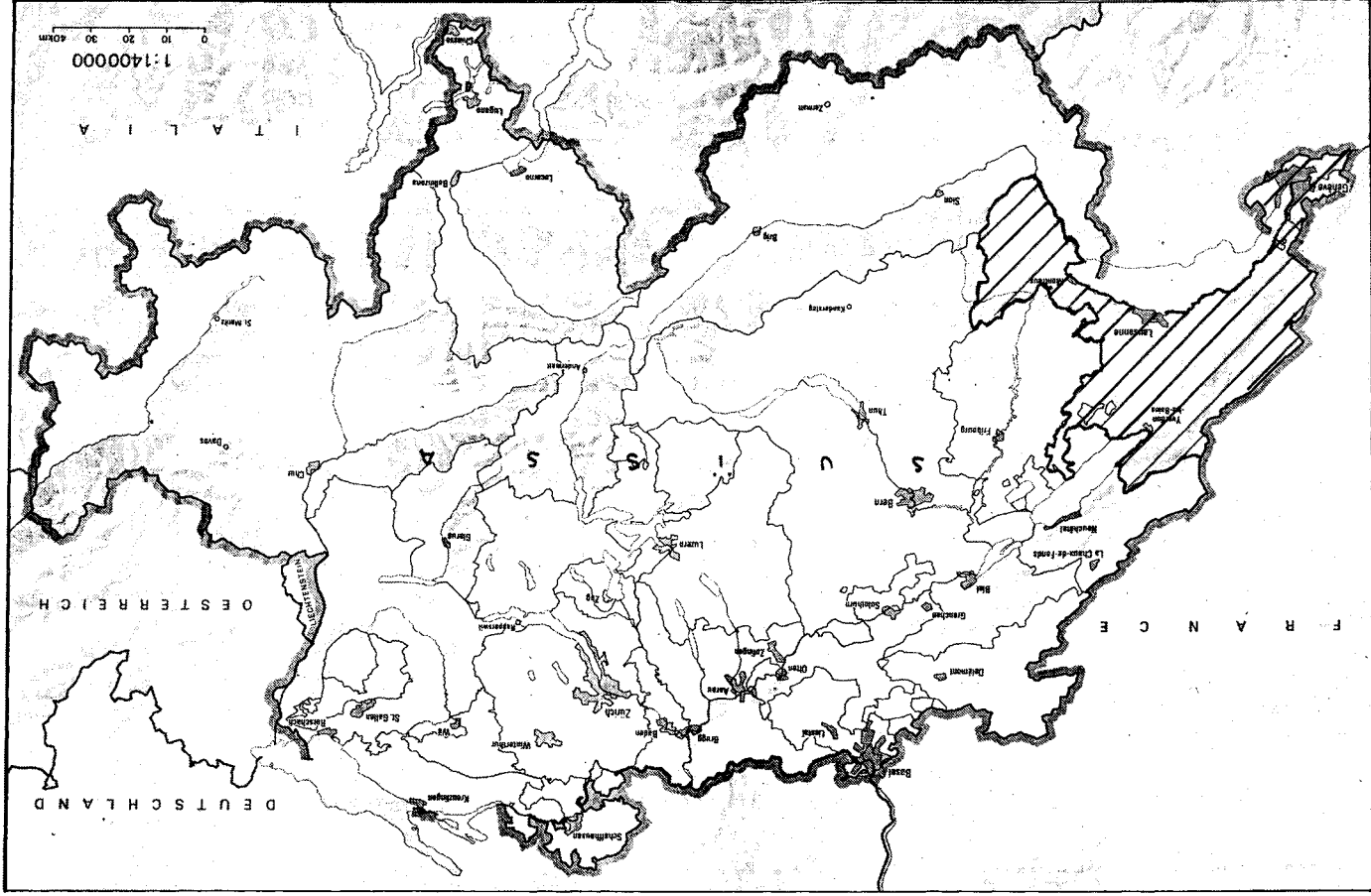
reteres, llocs de treball, zones d'esbarjo) que es posen en termes semblants en els 3 escenaris. S'hi podria afegir, si aquesta opció és retinguda, la realització i la gestió d'una «zona d'activitats motores». Finalment, aquest estudi previ conclou que serà molt útil la constitució d'un organisme permanent encarregat pels municipis del districte d'executar els estudis decidits per l'assemblea de municipis, i assegurar periòdicament (l'interval d'un any sembla adient), una posada al dia de les informacions lligades a la planificació del territori, de controlar si l'evolució continua dins els límits previstos i de proposar, en cas de canvi, accions complementàries, i coordinar les iniciatives i els projectes d'interès regional.

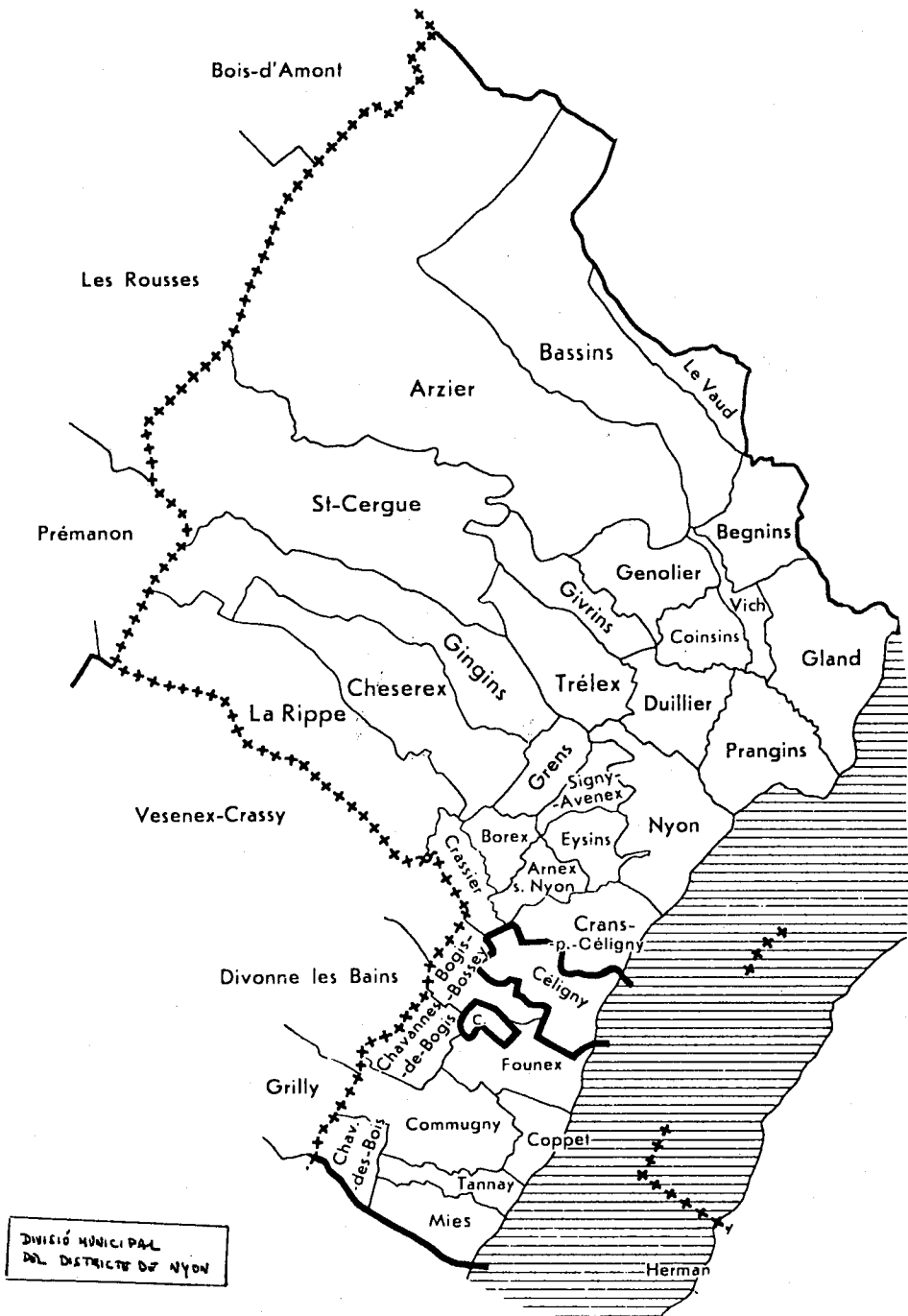
Aquest organisme haurà igualment de seguir les negociacions i discussions que s'establiran amb els altres operadors importants del desenvolupament regional (cantó, CFF, etc...) en vistes a defensar els interessos de la regió.

L'encàrrec de les tasques que surtin d'aquesta comissió regional, així com les decisions de principi sobre les accions proposades en aquest dossier, només podran ser posades a punt útilment després de la consulta municipal. La realització dels documents com l'organigrama, funcionament, pressupost i definició precisa del contingut dels estudis proposats, únicament es justificarà després de la informació de les autoritats municipals i la discussió d'aquest primer document.

Notes

- ⁰ Districte: Divisió territorial interna del cantó. Semblant a la província, però sense tot l'aparell d'administració provincial.
- ¹ Cantó: Unitat estatal que forma part de la Confederació Helvètica.
- ^{2a} Intermediària: Categoria de zones definides en els Plans d'Afectacions. Zones de reserva.
- ² CFF: Companyia Federal de ferrocarrils.
- ³ RER: Xarxa Express Regional.
- ⁴ Prefecte: Representant de l'Estat al districte.
- ⁵ 3era. via: Projecte de la CCF d'ampliar a una via més el recorregut de Ginebra a Lausanne.





ACCROISSEMENT DE LA POPULATION 1970-1985 (courbe cumulée)

