

JUILLET 2023

RC-POS (23_POS_6)

RAPPORT DE LA COMMISSION chargée d'examiner l'objet suivant :

Postulat Yolanda Müller Chabloz et consorts - Savoir garder son PALM – repenser les secteurs au sein de l'agglomération Lausanne-Morges

1. PRÉAMBULE

La commission nommée pour étudier ce postulat s'est réunie le jeudi 11 mai 2023 à la Salle Romane, Rue Cité-Devant 13, à Lausanne. Elle était composée de Mesdames les députées Florence Bettschart-Narbel, Laurence Cretegny, Yolanda Müller Chabloz ainsi que de Messieurs les députés Laurent Balsiger (remplace Patricia Spack Isenrich), Jean-François Cachin, Aurélien Demaurex, Yannick Maury (remplace Alice Genoud), Yves Paccaud (remplace Sylvie Pittet Blanchette) et du soussigné, confirmé dans son rôle de président-rapporteur.

Mesdames Alice Genoud, Sylvie Pittet Blanchette et Patricia Spack Isenrich étaient excusées pour cette séance.

Ont également assisté à la séance : Madame la Conseillère d'État Christelle Luisier Brodard, cheffe du Département des institutions, du territoire et du sport (DITS), accompagnée de Mesdames Rebecca Lyon Stanton, directrice générale ad intérim de la Direction générale du territoire et du logement (DGTL), Adriana Rabinovich, responsable du projet d'agglomération Lausanne-Morges (PALM) à la DGTL et Monsieur Pasquale Novellino, responsable du domaine des planifications régionales et agglomérations à la Direction générale de la mobilité et des routes (DGMR).

Les notes de séances ont été prises par Monsieur Fabrice Lambelet, secrétaire de commissions parlementaires au Secrétariat général du Grand Conseil (SGC), ce dont nous le remercions chaleureusement.

2. POSITION DE LA POSTULANTE

L'agglomération Lausanne-Morges semble être un petit territoire, mais c'est un territoire important pour le Canton de Vaud. En effet, il représente le tiers de sa population, plus de la moitié de ses emplois et de nombreux lieux de formation. Il y a des enjeux importants notamment en matière de mobilité et de politique où la gouvernance globale n'est pas simple. Plusieurs acteurs interviennent à différents niveaux : des départements au niveau cantonal ; des communes au niveau communal et des associations régionales au niveau régional. Il s'agit d'un défi de taille de faire progresser ce PALM au fil des années et des générations. Ce concept d'agglomération bénéficie de cofinancements fédéraux permettant de développer une vision stratégique utile, afin de préparer l'avenir. Par contre, cela pêche parfois au niveau de la réalisation.

Depuis le PALM de 1^{re} génération, une vingtaine d'années se sont écoulées, avec un découpage en cinq secteurs qui a peu évolué a contrario de l'agglomération en elle-même. Ce découpage possède tant des avantages que des inconvénients, notamment le manque de priorisation dans la réalisation de certaines mesures qui impliquent différents secteurs ; cela renforce un système en étoile où la population arrive facilement à venir et à repartir du centre-ville de Lausanne depuis les différents endroits de l'agglomération, mais la mise en œuvre de voies de transports publics et de mobilité active permettant de contourner le centre-ville de Lausanne est déficiente ; cet exemple démontre la nécessité de réfléchir à nouveau à la gouvernance. Si on regarde la carte de l'agglomération, il est constaté peu de passages entre l'est et l'ouest et entre le nord et le sud de l'agglomération. Il a récemment été évoqué le retard du chantier de la gare de Lausanne, qui a comme conséquence de voir davantage de pendulaires arriver à Renens à l'avenir ; il faut s'interroger quant à leur répartition sur l'ensemble de l'agglomération.

Le cœur de ce postulat interroge l'organisation et la gouvernance du PALM. Même si les services de l'État travaillent sur ces questions, celles-ci ne doivent pas être uniquement traitées dans les bureaux techniques et communaux. En effet, le Grand Conseil doit être aussi informé de l'état de ces réflexions et de ces propositions d'améliorations du fonctionnement du PALM. En conclusion, il est demandé un rapport sur les leçons qui ont été tirées de l'organisation actuelle de ce projet et de l'opportunité d'une éventuelle refonte des secteurs existants, et spécifiquement sur les réflexions et mesures envisagées par le Conseil d'État pour favoriser la mobilité autour du centre-ville de Lausanne.

3. POSITION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le Conseil d'État partage le constat de l'importance du territoire du PALM. S'il y a cinq agglomérations vaudoises, celui-ci est le seul où le Canton et les communes sont main dans la main ; le 1er nommé fait même partie intégrante de la structure du PALM. Les enjeux sont primordiaux en termes d'urbanisation, de mobilité, de gestion des zones d'activité et de climat pour ces projets d'agglomération (PA). Il se pose également les questions que se pose la postulante au sujet de la gouvernance et de la mobilité, mais pas sur la base des mêmes arguments. Il a été évoqué les schémas directeurs qui induiraient une réflexion en cinq secteurs, mais cela est un peu réducteur. En effet, tout ne se coordonne pas au niveau des schémas directeurs. De même, s'il est travaillé en étoile pour la mobilité, ce n'est pas qu'en lien avec l'organisation, mais aussi en rapport avec l'historique de la mobilité dans l'agglomération. La question de la gouvernance des agglomérations a fait l'objet d'interventions parlementaires, notamment un postulat de Vincent Jaques¹. Depuis quelques années, cette question, empirique dans le canton, est discutée. En effet, il n'y a pas deux structures fonctionnant de manière identique; trois d'entre elles sont même intercantonales. Ces réflexions ont été traduites dans une étude générale du Conseil d'État sur les agglomérations avec des interviews menées au sujet des structures, des modes de gouvernance et de collaboration. Dans le Programme de législature (PL) 2022-2027, le gouvernement a prévu une stratégie pour les agglomérations et leur gouvernance. Dans le cadre du PALM, il y a une stratégie déployée d'abord par le Conseil d'État, puis avec et par les régions. Lors de la dernière séance du comité de pilotage (COPIL) du PALM de février dernier - organisation politique et de direction comprenant deux Conseillères d'État et les communes - l'État a décidé que le prochain projet d'agglomération de 5e génération (PA5), devant être déposé en mars 2025, le sera selon la gouvernance actuelle ; un changement de cette dernière interviendra après son dépôt. Pour rappel, si le dépôt d'un PA n'est pas effectué dans le délai imparti, il n'y a pas de financement de la part de la Confédération. Le Conseil d'État veut mener en parallèle le PA5 et la réflexion sur la nouvelle gouvernance, de manière à ce que les modifications interviennent dès la mi-2025 pour le PA de 6e génération (PA6). Sur le principe, il n'y a pas de souci avec ce postulat. Toutefois, le Conseil d'État ne veut pas rédiger un rapport supplémentaire étant entendu que l'idée est d'avoir une stratégie globale pour les agglomérations et de reprendre totalement le PALM. Il peut être intégré les préoccupations de la postulante, notamment en matière de mobilité, dans le cadre de l'étude, et ce pour des raisons d'économie des moyens.

4. DISCUSSION GÉNÉRALE

Après une présentation sur le PALM par les représentants des services de l'État, une commissaire souhaite être renseignée sur l'utilisation des fonds pour les PA, dont celui du PALM. En réponse à la question, le Conseil d'État fait savoir que c'est l'une de ses préoccupations majeures. Depuis plusieurs années, l'un des problèmes est l'extrême brièveté des délais pour déposer les projets impliquant que l'État doive venir avec une multitude de mesures pour lesquelles il est demandé beaucoup d'argent. Au final, il n'en est réalisé qu'une infime partie. Par contre, la mise en œuvre de projets immatures provoque des difficultés financières, humaines ou politiques. En effet, il y a une structure préparant le PA, mais la mise en œuvre est liée aux compétences ordinaires des communes ou du Canton. À ce propos, il est donné l'exemple du bus à haut niveau de service (BHNS) reliant Cossonay à Lutry; projet qui a subi des blocages de la part d'une commune. Lors de l'élaboration de projets, l'adhésion de toutes les communes est nécessaire. Néanmoins, il peut survenir un problème politique où une commune fait volte-face alors que le projet a été adopté : c'est un souci permanent devant être amélioré, d'autant plus que la Confédération donne de mauvais points lorsqu'un canton arrive avec un projet sans la mise en œuvre de toutes les mesures précédentes. Pour le PA5, le Canton doit venir avec des mesures matures. C'est pour cette raison qu'il a été demandé une étude, afin de ne pas perdre ces cofinancements fédéraux.

¹ (17 POS 013) Postulat Vincent Jaques et consorts - Quelle gouvernance future pour nos agglomérations?

Un commissaire soulève la question des transports publics et les mesures envisagées pour favoriser la desserte est-ouest et nord-ouest, correspondent à des enjeux déjà mis en avant dans le PALM de 2016. Il lui a été répondu que sur les aspects de la mobilité à proprement parler, la question des compétences est centrale selon la responsable à la DGMR. En effet, le PALM met en cohérence des stratégies élaborées dans les schémas directeurs ; proposer des mesures doit également venir des communes, et du Canton pour ce qui relève des grandes infrastructures comme le développement du trafic régional des transports publics ou le développement du métro et du tram. Il faut éviter l'écueil d'un conseil communal refusant un crédit avec, pour conséquence, le blocage d'une mesure. Le développement des infrastructures ne va pas aussi vite que le développement territorial ; cela sera d'ailleurs l'une des missions du PA5. Le Conseil d'État, dans le cadre de ses compétences, est actif sur la thématique des transports publics.

La postulante relève aussi l'enjeu de tenir compte de l'avis des communes concernées. Dans le Nord lausannois, la moitié des communes ne font pas partie du périmètre compact de l'agglomération et cela a été souvent source de blocages. Le cofinancement des mesures par des communes éloignées de ce périmètre démontre qu'il est compliqué de trouver des accords. Il faudrait un mécanisme incorporant les préoccupations de ces communes sans qu'elles ne cofinancent tout au même titre que les communes se trouvant dans le périmètre compact. Il a été évoqué les villes-centres dans l'agglomération; il est révélé l'importance du développement comme c'est le cas de la commune du Mont-sur-Lausanne qui était un village de 5'000 habitants au début du PALM et sera une ville de 15'000 habitants à l'horizon 2030 : il s'agit d'anticiper les besoins naissants et d'intégrer ces évolutions dans les projets.

La Conseillère d'État revient sur la mise en œuvre liée au système institutionnel : c'est soit les communes, soit le Canton. Il n'existe pas un système où le Canton peut faire si la commune ne le fait pas aux frais de celle-ci ou un système régional institutionnel prévoyant une agglomération, dotée de moyens financiers et proposant des projets sur lesquels un conseil supra communal déciderait de la mise en œuvre. Néanmoins, un tel système existe dans le Canton de Fribourg où des plans directeurs régionaux ont été avalisés par les associations de communes parce qu'une délégation des compétences en matière d'aménagement du territoire était prévue. Une telle expérience a été tentée dans le cadre du projet Rivelac, mais celui-ci est désormais gelé.

La postulante ne tient pas à faire un postulat alibi. Si les questions posées trouvent réponse dans un document, elle pourrait vivre avec. Par contre, si la réponse n'est que le PA, il y aura alors un chaînon manquant.

Un commissaire estime que ce postulat garde toute sa pertinence. Il a été parlé du financement, de la gouvernance, des problèmes de radialité et de transversalité. Il aurait le mérite d'être repris au sein du COPIL du PALM, afin de faire bouger certaines communes.

Une autre commissaire dit que si elle soutient les mesures du PALM et le fait d'aller de l'avant sur cette problématique, elle n'est pas sûre que ce postulat permette de changer quoi que ce soit. De plus, les députés ont peu de marge de manœuvre sur une telle problématique.

La Conseillère d'État indique qu'il y a l'étude sur la gouvernance, le fonctionnement et le financement des agglomérations. C'est une analyse de l'état de situation avec les points positifs et négatifs. Le PA5 vit pour lui-même avec des mesures de mobilité répondant, en partie, à la 3° demande du postulat. Par contre, le lien entre les PA et la gouvernance figure dans le PL avec une stratégie globale du Conseil d'État pour les agglomérations qui s'implémente différemment dans le terrain au vu de la différence des territoires et des problématiques régionales.

Sur la base de la discussion générale, la postulante accepte une prise en considération partielle de son objet, car la réponse aux éléments de gouvernance viendra dans l'établissement de la stratégie proposée par le Conseil d'État.

La commission amende les trois demandes du postulat comme suit :

« Dans ce contexte, les soussigné-e-s demandent au Conseil d'État<u>, dans le cadre du PALM,</u> de bien vouloir étudier :

- les leçons à tirer de l'organisation actuelle par secteurs du PALM
- l'opportunité d'une refonte des différents secteurs dans le cadre du PALM de cinquième génération
- les mesures envisagées, par le PA de cinquième génération, pour favoriser d'autres modes de transport que le transport individuel motorisé autour du centre-ville de Lausanne, notamment pour la desserte Est-Nord-Ouest ».

Par 5 voix pour et 4 abstentions, ces différents amendements sont adoptés par la commission.

5. VOTE DE LA COMMISSION

Prise en considération partielle du postulat

La commission recommande au Grand Conseil de prendre partiellement en considération ce postulat par 5 voix pour, 0 voix contre et 4 abstentions, et de le renvoyer au Conseil d'État.

Echichens, le 26 juin 2023.

Le Président-rapporteur : *(signé)* Philippe Jobin

Annexe:

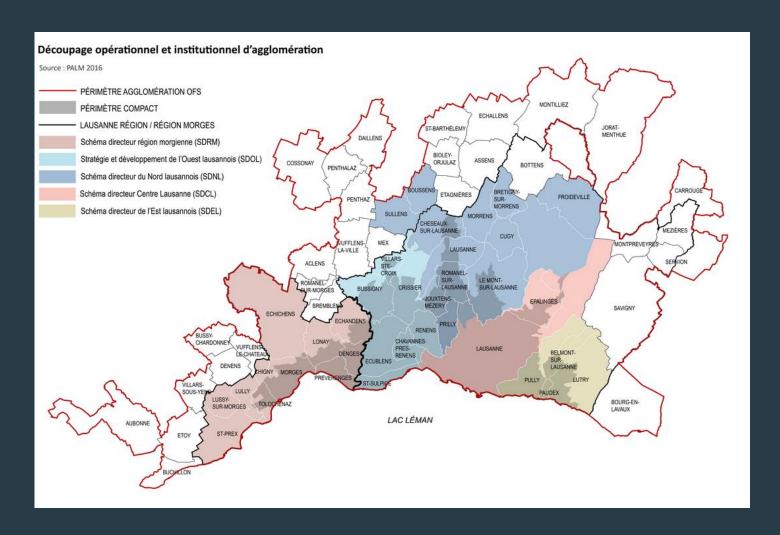
- Présentation PowerPoint : « Savoir garder son PALM – repenser les secteurs au sein de l'agglomération Lausanne-Morges ».

Savoir garder son PALM – repenser les secteurs au sein de l'agglomération Lausanne-Morges

23_POS_6 – Postulat Yolanda Müller Chabloz et consorts Commission du Grand Conseil du 11 mai 2023

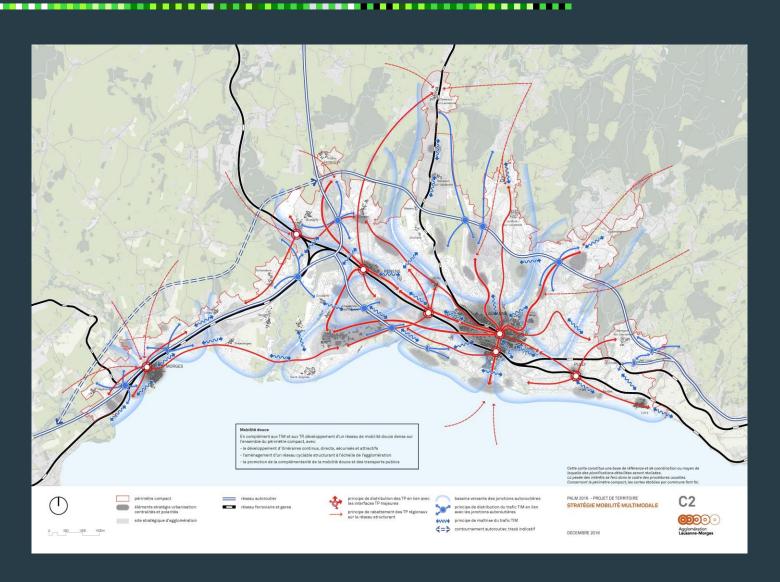


Découpage institutionnel – PALM 2016



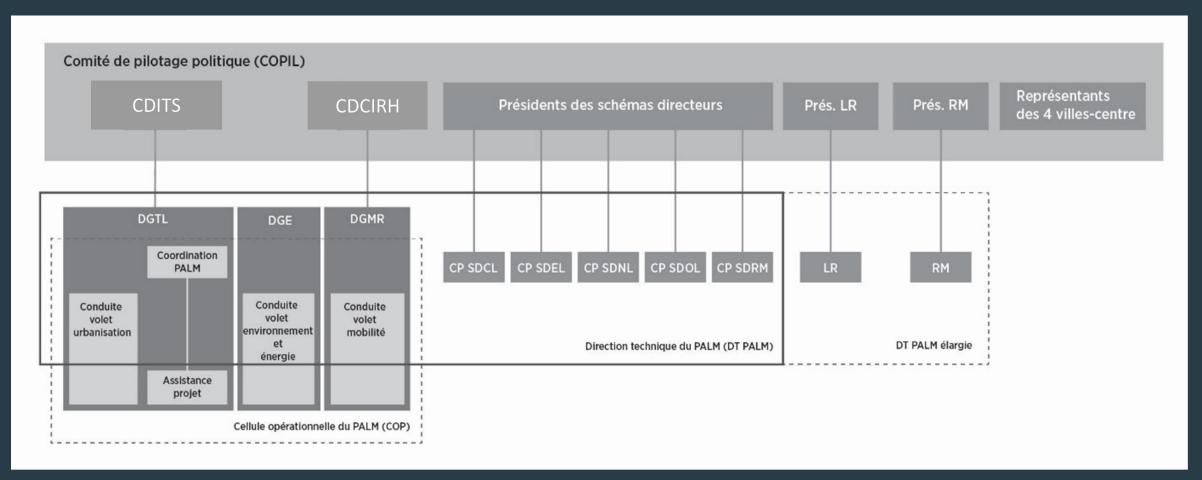


Stratégie multimodale de mobilité – PALM 2016





Organisation du PALM - organigramme





PALM 2025 : Gouvernance politique

PALM de 5^e génération : gouvernance politique

Conseil d'Etat

Approuve le PA5

Municipalités

Adoptent individuellement le PA5

COPIL PALM

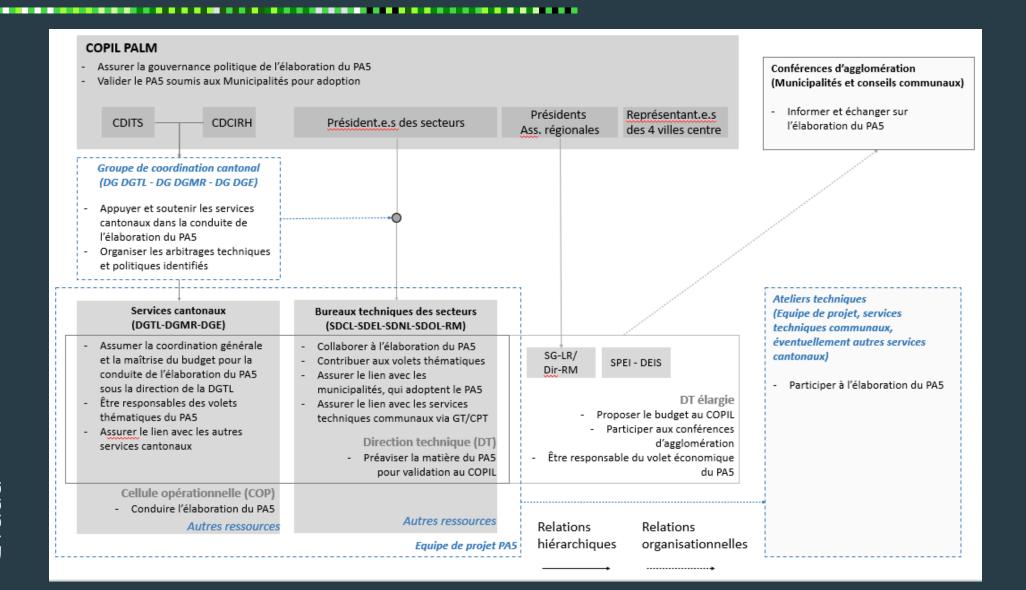
Valide le PA5 pour l'ensemble du territoire de projet

GROPIL/COPIL

Valident le PA5 pour chaque secteur



PALM 2025 : Structure de projet





PALM 2025 : Calendrier

Etapes principales	Périodes
1. Initialisation	Juillet 2021 à mars 2022
2. Travaux préparatoires	Janvier 2022 à fin mars 2023
3. Élaboration du PALM 2025	Octobre 2022 à fin mars 2025
4. Procédure d'approbation	Septembre 2024 à fin mars 2025
5. Dépôt auprès de la Confédération	31 mars 2025



PALM: cofinancements obtenus depuis 2007

Génération de projet	Coûts total des infrastructures de transports retenues (en mio de CHF)	Cofinancement fédéral obtenu (en mio de CHF)
PA 1 (PALM 2007)	412.41	164.96
PA 2 (PALM 2012)	529.96	185.48
PA 3 (PALM 2016)	386.44	135.26
TOTAL	1'328.81	485.70



Stratégie du Conseil d'État pour les agglomérations

Programme de législature 2022-2027, axe 3.2 : «Établir une stratégie du Conseil d'État pour les agglomérations à présenter au Grand Conseil et proposer les modifications législatives nécessaires en lien avec la révision de la loi sur les communes»

Étapes	Objectifs	Livrable	État
Phase 1 : Etude préparatoire	 Etat des lieux des agglomérations vaudoises Benchmarking de quelques agglomérations suisses Recommandations 	Rapport synthétique «Etude préparatoire de la stratégie du Conseil d'État pour les agglomérations»	Transmis aux acteurs des agglomérations vaudoises en septembre 2022
Phase 2	 Établissement de la stratégie Réponse aux interventions parlementaires 	Stratégie du Conseil d'État pour les agglomérations	Initialisation de la phase

