

Aménagement

L'agglo Lausanne-Morges patine dans ses travaux

De tous les projets d'agglomération de Suisse, le PALM est le plus lent à concrétiser les infrastructures planifiées. Au risque de perdre des millions de subventions fédérales

Vincent Maendly
Chloé Banerjee-Din

Le paradoxe tourmente les autorités cantonales. Encensé par Berne, qui attribue à son dossier d'excellentes notes, le Projet d'agglomération Lausanne-Morges (PALM) est à la traîne quand il s'agit de concrétiser les beaux projets qui y sont inscrits. Les trois versions successives du programme listent plus de 450 mesures de mobilité et d'urbanisation, petites ou grandes, qui représentent des investissements à hauteur de 1,3 milliard de francs. La Confédération les a trouvés si cohérents et bien pensées qu'elle s'est engagée à prendre à sa charge 40% des coûts liés au PALM 2007, puis 35% de ceux planifiés en 2012 et en 2016. Au total, cette manne se chiffre à 485 millions, soit le niveau de subvention le plus élevé auquel pouvait prétendre le Grand-Lausanne. Mais sur le terrain, ça ne suit pas.

Passer «de l'élaboration à la mise en œuvre». Voilà le thème bien à-propos de la Conférence d'agglomération, qui a réuni la semaine passée à Lausanne quelque 300 représentants des 26 communes membres du PALM. Il s'agissait de faire discuter un panel d'experts sur cette question, avec l'ambition à peine voilée de motiver les élus locaux à appuyer sur le champignon pour réaliser les mesures définies il y a douze ans.

Depuis 2016 et la troisième génération des projets d'agglomération, la Confédération évalue ceux-ci en prenant en compte le taux de mise en œuvre des mesures précédemment validées. «Le PALM a perdu un point à cause de ce critère», signale Lukas Kistler, porte-parole de l'Office fédéral du développement territorial (ARE). Sa note est toutefois restée dans la fourchette des meilleurs dossiers. S'il avait chuté d'une catégorie, le programme se serait vu privé de 18 millions de francs de subsides.

Le PALM 2007 bon dernier

Pas étonnant que le PALM risque la sanction: il patine. En prenant comme base les coûts des infrastructures, seuls 12% des mesures de première génération et 7% de celles de deuxième génération sont réalisés à ce jour. Les chiffres comparatifs fournis par l'ARE sont tout aussi éloquents. Sur les 26 projets d'agglomérations subventionnés par Berne, le PALM affiche le plus mauvais taux de réalisation pour les mesures de première génération, juste derrière l'agglomération d'Yverdon, qui se situe à un peu moins de 13%. En comparaison, le projet d'agglomération franco-valdo-genevois et celui de Zurich affichent des taux de plus de 88%.

Chef du Service cantonal du développement territorial, Pierre Imhof tient à relativiser ces chiffres. À lui seul, le blocage du tram, le plus gros projet du PALM, pèse lourd dans ce bilan mitigé. «S'il était sur les rails, le taux de réalisation grimperait à respectivement 57% et 40% pour les dossiers de première



Le BHNS à la traîne
Parmi les projets du PALM qui tardent, le superbis entre Lutry et Bussigny.

LAURENT GILLIÉRON

12 projets d'agglomération et leur taux de mise en œuvre

RANG	Projets d'agglomération de 1 ^{re} génération (2007, 26 dossiers)			Projets de 2 ^e génération (2012, 38 dossiers)		
	SUBVENTIONS FÉDÉRALES PROMISES (EN MIO)	SUBVENTIONS FÉDÉRALES VERSÉES	SOLDE	TAUX DE MISE EN ŒUVRE DES MESURES EN % (ÉTAT FIN 2018)	TAUX DE MISE EN ŒUVRE DES MESURES EN % (ÉTAT FIN 2018)	
1	Berthoud (BE)	3,7	3,5	0,2	94,6	3,5
2	Zurich	403,7	357,6	46,1	88,6	47,3
3	Genève	186	164,2	21,8	88,3	10
4	Saint-Gall	74,3	64,8	9,5	87,2	12,9
5	Thoune (BE)	45,2	37,5	7,7	83	5,8
11	Bâle	85,7	46,3	39,4	54	31,4
14	Bienne (BE)	20,8	8,7	12,1	41,8	14
17	Berne	148,9	56,7	92,2	38,1	61,9
20	Delémont	5,9	1,9	4	32,2	16,7
21	Neuchâtel	16,9	4,8	12,1	28,4	2,4
25	Yverdon	17,2	2,2	15	12,8	19,3
26	Lausanne-Morges	164,9	20,3	144,6	12,3	6,8

P. FY SOURCES: ARE, OFROU

Le PALM en bref

Par des subventions importantes, la politique fédérale des agglomérations incite les Communes d'un même bassin urbain à se densifier et à coordonner leurs infrastructures de transport. La 1^{re} génération des projets d'agglomération (26 dossiers, dont le PALM) a été validée par Berne en 2007. Jugées sur leur utilité et efficacité, les mesures se voient subsidier à hauteur de 40%, 35% ou 30%. La 2^e génération de projets a été déposée en 2012 et la 3^e génération en 2016. Cette dernière mouture du PALM s'est vu promettre 135 millions de francs sur 390 millions d'investissements prévus. Mais les crédits ne sont pas encore votés par les Chambres fédérales. **V.M.A.**

L'urbanisation aussi souffre de retards

● Sur les 450 mesures du PALM, de la première à la troisième génération, les infrastructures de mobilité se taillent la part du lion. Tram, bus à haut niveau de service (BHNS), cheminements de mobilité douce, passages sous-voies: ce sont ces projets, petits et grands, qui captent le demi-milliard de financements fédéraux. Mais le PALM pilote également le développement urbain de la région, à travers 112 plans d'affectation, autrement dit des quartiers d'habitation et d'activité qui sont délibérément planifiés le long de ces nouveaux axes de transports, de manière à former un tout cohérent.

Ces mesures d'urbanisation connaissent aussi leur lot de retards et d'obstacles. Alors que le PALM 2012 totalisait 141 plans d'affectation, 29 ont dû être reprogrammés au-delà de 2030, soit parce qu'ils impliquaient des emprises sur des surfaces d'assolement, soit parce qu'ils n'étaient pas conformes à la loi sur l'aménagement du territoire ou au plan directeur cantonal. Quant aux 112 mesures d'urbanisation restantes, 52% étaient réalisées ou en cours d'adoption en février 2017, conformément au planning prévu. En revanche, 30%

accusaient un léger retard, et 18% un retard important.

C'est que face à ces projets d'urbanisation, la résistance se durcit dans les communes. Ce mois-ci, à Épalinges, le quartier du Closalet, 17 immeubles pour 165 logements, a été rejeté par référendum. Le cas n'est pas anodin, car le terrain en question faisait partie du périmètre compact du PALM, avec un objectif de densification minimal. Trouver un projet alternatif capable de recueillir les faveurs des Palinzards, tout en respectant les impératifs imposés par le projet d'agglomération, risque d'être une gageure. **C.B.A.**

et deuxième génération. De plus, les retards liés à des recours aux tribunaux ne sont pas sanctionnés. Officiellement, le tram a donc un retard justifiable.»

Pas de quoi rassurer les officiels pour autant, qui voient bien que, globalement, les choses n'avancent pas vite. «Un élément clé, analyse Pierre Imhof, c'est la maturité des projets. En 2007, on a déposé un dossier contenant beaucoup de mesures qui n'étaient pas encore mûres, contrairement à d'autres agglomérations en Suisse, notamment celle de Zurich.»

Il y a douze ans, la nouvelle politique fédérale de soutien aux agglomérations a suscité une ruée vers l'or, car à l'époque, la cagnotte ne contenait que 6 milliards de francs. Depuis, la donne a un peu changé. Le nouveau Fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA), accepté par le peuple en 2017, assure le financement à long terme des projets. En clair, il n'y a plus d'urgence. C'est pourquoi les instances du PALM ont renoncé à élaborer un projet de quatrième génération pour l'échéance de 2021. L'incitation à passer un tour est d'autant plus grande qu'à chaque nouveau round, les agglos ont désormais un délai de quatre ans pour concrétiser leurs plans. Et il reste bien assez à faire.

Des factures qui font peur

Chaque Canton a son mode de gouvernance des agglomérations. L'État de Vaud ne finance en principe que les infrastructures ferroviaires. Le reste est à la charge des Communes, l'aménagement du territoire faisant partie de leurs compétences. Certains syndicats et municipaux interrogés à la sortie de la Conférence d'agglomération sont ainsi très prosaïques. «Pourquoi le PALM a du retard? Si les Communes ne votent pas les crédits nécessaires, c'est parce qu'elles n'ont pas l'argent, tonne un élu de la région morgienne. C'est facile pour le Canton de se glorifier du futur M3: ses caisses sont pleines.»

Le cas du bus à haut niveau de service (BHNS) est emblématique. Pour créer cette ligne rapide entre Lutry et Bussigny, de lourds travaux seront nécessaires afin d'élargir la chaussée et créer une voie réservée pour ces superbis. Dans l'Ouest lausannois, les élus de Crissier, Prilly et Renens devront se prononcer cet automne sur des crédits de pas moins de 37 millions. Même adoucie par une subvention de 17 millions, essentiellement fédérale, la pilule aura du mal à passer. «Pour l'instant, cet investissement n'est pas bien reçu, souffle Stéphane Rezzo, syndic de Crissier. Certains me disent qu'ils ne veulent pas l'intérêt d'investir des millions pour gagner quelques minutes de temps de trajet.»

Les divers orateurs de la Conférence du PALM l'ont amplement rappelé, la planification stratégique n'était que la partie émergée de l'iceberg. Bien qu'exemplaire, elle doit maintenant remporter l'adhésion, projet par projet, de 26 Conseils communaux souverains.