



Berne, le 4 septembre 2024

Développer les interfaces multimodales et les infrastructures cyclables en milieu rural

Rapport du Conseil fédéral en réponse au
postulat 22.3638 Michel du 15.06.2022

Table des matières

Résumé	3
1. Contexte général.....	4
1.1 Texte du postulat déposé.....	4
1.2 Compréhension du mandat et portée du rapport	5
2. Nécessité d'agir	5
2.1 Mobilité en milieu rural	5
2.2 Estimation sommaire des coûts d'investissement	7
3. Possibilités actuelles de cofinancement	8
3.1 Fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération, partie Routes nationales (FORTA)	8
3.2 Fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération, partie Programme en faveur du trafic d'agglomération (PTA)	8
3.3 Financement spécial pour la circulation routière (FSCR)	9
3.4 Fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF)	10
3.5 Nouvelle politique régionale (NPR) et promotion du tourisme	11
3.6 Redevance poids lourds liée aux prestations (RPLP)	12
4. Soutien technique	12
4.1 Soutien technique dans le cadre du PTA.....	12
4.2 Soutien technique dans le cadre du programme des interfaces multimodales ..	13
4.3 Soutien technique dans le cadre de la loi fédérale sur les voies cyclables et de la Roadmap Velo	13
4.4 Autres instruments	14
5. Élargissements envisageables : trois scénarios	14
5.1 Scénario 1 : exploitation de toutes les possibilités offertes par le cadre juridique actuel.....	14
5.2 Scénario 2 : adaptations de l'ordonnance ou de la loi.....	15
5.3 Scénario 3 : modifications de la Constitution	16
6. Conclusion et scénario recommandé.....	17
Bibliographie	18
Annexe	19
Informations complémentaires au chapitre 2.....	19
Informations complémentaires au chapitre 3.....	20

Résumé

Le Conseil fédéral est chargé de montrer dans un rapport comment le développement des interfaces multimodales et des infrastructures cyclables en milieu rural peut être soutenu, aussi bien financièrement que par d'autres moyens. Les habitants des espaces ruraux parcourent aujourd'hui moins de distance en transports publics et à vélo que la population urbaine, notamment à cause du manque d'interfaces multimodales et d'infrastructures cyclables. Si la planification et la réalisation de ces dernières incombent en premier lieu aux cantons et aux communes, la Confédération peut elle aussi apporter un soutien financier et technique.

Si l'on estime que les dépenses par habitant de la Confédération en vue de cofinancer les interfaces multimodales et les infrastructures cyclables en milieu rural sont du même ordre que celles dans les agglomérations, le soutien financier de la Confédération ne serait pas négligeable, se chiffrant à quelques dizaines de millions de francs par an. Pour ce qui est des interfaces multimodales, il s'agit principalement de parkings relais (P+R) décentralisés et de gares régionales ; en ce qui concerne les infrastructures cyclables, l'accent est mis sur les liaisons entre espaces ruraux et espaces urbains, p. ex. par des voies express cyclables. Les interfaces multimodales et les infrastructures cyclables sont aujourd'hui avant tout cofinancées par le programme en faveur du trafic d'agglomération (PTA) de la Confédération. Celui-ci peut aussi apporter une aide financière aux communes rurales dans la mesure où il est possible de prouver un effet sur une ville ou une agglomération qui a droit aux contributions. Le fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA), partie Routes nationales, sert en outre à financer les infrastructures cyclables le long des routes nationales de troisième classe et au niveau des jonctions. Il ne peut cependant pas financer les interfaces multimodales. On examine actuellement si, dans certaines circonstances, le fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF) peut contribuer financièrement aux stations de vélos situées près des gares. En fin de compte, la Confédération verse aujourd'hui déjà une participation importante aux cantons (de près d'un milliard de francs par an) via les contributions forfaitaires aux cantons dans le cadre du financement spécial pour la circulation routière (FSCR) et le remboursement d'un tiers du produit de la redevance sur les poids lourds (RPLP). Ces fonds peuvent p. ex. être alloués aux infrastructures cyclables liées à la route. Les régions périphériques et de montagne reçoivent ainsi proportionnellement plus d'argent que les autres régions.

La Confédération a mené un certain nombre d'études de base en vue d'apporter un soutien technique pour la réalisation d'interfaces multimodales et d'infrastructures cyclables. Ces études sont également intéressantes pour les espaces ruraux. Avec des programmes tels que le Bureau de coordination pour la mobilité durable (COMO, seulement jusqu'à fin 2024), les modèles de mobilité durable dans les communes (MOMODU) et les projets-modèles pour un développement territorial durable, la Confédération a la possibilité d'aider financièrement les planifications et les processus et d'assurer un accompagnement technique. Actuellement, le suivi technique et l'encouragement par la Confédération dans le domaine de la mobilité sont suffisants.

Pour l'avenir, trois scénarios se profilent concernant le soutien financier des interfaces multimodales et des infrastructures cyclables en milieu rural : le premier prévoit d'exploiter toutes les possibilités offertes par le cadre juridique actuel ; le deuxième repose sur des adaptations de la loi ou de l'ordonnance et le troisième, quoique peu probable, envisage l'option d'une modification de la Constitution. Dans le cadre du scénario 1, les infrastructures cyclables menant à des interfaces multimodales situées hors du périmètre donnant droit à des contributions du FORTA, partie PTA, peuvent bénéficier de davantage de cofinancement. Le scénario 2 indique les possibilités qui seraient offertes par des adaptations de la loi ou de l'ordonnance, p. ex. une adaptation de la clef de répartition des parts cantonales à la RPLP. Le scénario 3 requiert par contre une modification de la Constitution pour élargir les possibilités actuelles de financement par le FORTA, le FSCR ou le FIF. Compte tenu des fortes conséquences, de telles adaptations ne seraient guère justifiées. Les besoins financiers estimés pour la Confédération ne seraient certes pas négligeables, mais il n'en résulterait qu'un cofinancement modéré pour chacun des

Développer les interfaces multimodales et les infrastructures cyclables en milieu rural

cantons. De plus, cela empiéterait sur les compétences des cantons et des communes, ce qui n'est pas souhaitable. Les débats parlementaires relatifs à la loi fédérale sur les voies cyclables en 2022 ont montré que le Parlement ne souhaite pas que la Confédération apporte un soutien financier supplémentaire aux infrastructures cyclables. Les scénarios 2 et 3 ne sont pas recommandés et sont rejetés.

1. Contexte général

1.1 Texte du postulat déposé

Le 15 juin 2022, le conseiller aux États Matthias Michel a déposé le postulat 22.3638 « Développer les interfaces multimodales et les infrastructures cyclables en milieu rural » ci-après :

« Le Conseil fédéral est chargé de montrer dans un rapport comment le développement des interfaces multimodales et des infrastructures cyclables en milieu rural peut être soutenu, aussi bien financièrement que par d'autres moyens ».

Le développement du postulat est le suivant :

En 2020, 13,5 millions de tonnes de CO₂ ont été rejetées par les transports (hors trafic aérien international), ce qui représente près de 40 % des émissions de la Suisse. Loin d'avoir baissé, les émissions de gaz à effet de serre du secteur ont même augmenté entre 1990 et 2020. Près de 20 % des trajets pendulaires trouvent leur origine en périphérie des agglomérations. Ces zones moins densément peuplées sont aussi moins bien desservies par les transports publics ; par conséquent, les déplacements s'effectuent entièrement en voiture, alors même que les transports publics sont développés sur une grande partie du trajet. En cause : peu de possibilités de passer d'un moyen de transport à un autre. Du reste, les infrastructures cyclables ne sont guère mieux développées. Les interfaces multimodales assurent le passage optimal de la voiture aux transports publics, au vélo ou à la marche, permettent facilement d'associer transports de longue distance aux transports régionaux et locaux, et contribuent à désengorger les routes. Les infrastructures cyclables, lorsqu'elles sont bien conçues et sûres, encouragent davantage de personnes à utiliser le vélo. Le potentiel est réel : la plupart des trajets sont assez courts pour être effectués à vélo ou à vélo électrique. En 2020, le DETEC, l'Union des villes suisses et la Conférence suisse des directeurs cantonaux des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement ont lancé le Programme pour les interfaces de transports. Alors que la planification d'interfaces de mobilité et d'infrastructures cyclables avance à grands pas en milieu urbain, les régions moins densément peuplées et les régions rurales sont laissées de côté. Pourtant, c'est là que le potentiel est le plus grand, car plus les pôles d'échanges sont loin des centres, plus on parviendra à réduire la pollution. Le Programme en faveur du trafic d'agglomération n'évoque que partiellement les raccourcissements en milieu rural. Par ailleurs, les possibilités de financement sont lacunaires. En effet, le Fonds d'infrastructure ferroviaire ne permet de financer que les gares, et le Fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération que les installations directement liées aux routes nationales. Un problème similaire se pose pour les infrastructures cyclables en milieu rural : la Confédération ne peut débloquent des fonds que si le projet est lié à une agglomération ou que l'infrastructure se trouve à proximité d'une gare. Au-delà de ces limites, ce sont les cantons et les communes eux-mêmes qui doivent financer les infrastructures cyclables pour les trajets quotidiens et touristiques. Toutefois, le rôle des modes de transport alternatifs, dont le vélo, est central dans ces endroits où l'offre de transports publics est moins développée.

L'objectif du postulat est donc de présenter comment la Confédération peut compléter ses mesures visant à réduire les émissions de CO₂ dans le secteur du transport et comment elle honore la « Déclaration d'Emmenbrücke », signée le 9 septembre 2021 avec les cantons, les villes et les communes. Les signataires se sont engagés à travailler ensemble et de manière coordonnée sur la mise en place d'interfaces multimodales dans tout le pays. La Confédération pourrait mettre sa pierre à l'édifice en assumant une partie des coûts des interfaces multimodales et des infrastructures cyclables dans les régions rurales.

Développer les interfaces multimodales et les infrastructures cyclables en milieu rural

1.2 Compréhension du mandat et portée du rapport

Ce rapport présente le cadre juridique actuel du soutien financier et technique aux interfaces multimodales et aux infrastructures cyclables en milieu rural. L'on entend ici par « milieu rural » les communes ne faisant pas partie des villes et agglomérations ayant droit aux contributions¹ (en vertu de l'annexe 4 de l'OUMin² et de l'annexe de l'OPTA³) et qui ne bénéficient ainsi pas d'un cofinancement des infrastructures cyclables par la Confédération dans le cadre du Programme en faveur du trafic d'agglomération. Selon le Plan sectoriel des transports, partie Programme/Mobilité et territoire 2050, ce sont les espaces intermédiaires et les espaces ruraux⁴.

Les interfaces multimodales se réfèrent dans ce rapport uniquement au transport de personnes. S'agissant des infrastructures cyclables, l'accent est mis sur l'accessibilité des centres, des pôles de logement et d'emploi ainsi que, le cas échéant, sur les interfaces multimodales (gares routières et ferroviaires)⁵.

2. Nécessité d'agir

Les habitants des espaces ruraux parcourent moins de distance en transports publics et à vélo que la population urbaine, notamment à cause du manque d'interfaces intermodales et d'infrastructures cyclables. Selon une estimation sommaire, la Confédération devrait allouer un montant de quelques dizaines de millions de francs afin de cofinancer les interfaces multimodales et les infrastructures cyclables en milieu rural comme elle le fait dans les projets d'agglomération.

2.1 Mobilité en milieu rural

En raison des faibles densités de population et d'utilisation dans les espaces ruraux, il est parfois difficile pour les pouvoirs publics de proposer une offre de transports publics (TP) attrayante sur tout le territoire (cf. illustration 1). Par conséquent, les résultats du microrecensement mobilité et transports (MRMT) 2021 concernant les moyens de transport choisis par la population rurale montrent qu'elle parcourt de plus longues distances en trafic individuel motorisé (TIM) que la population urbaine (81 % d'utilisation du TIM dans les communes rurales contre 65 % dans les communes urbaines, cf. illustration 2). Quant à la marche à pied et au trafic cycliste, le microrecensement révèle par contre que les habitants des communes rurales vont moins à pied et à vélo que ceux des communes urbaines (6 % de trajets à pied et à vélo dans les communes rurales contre 10 % dans les communes urbaines).

¹ L'accent est ainsi mis sur l'aspect financier, et non sur la définition fonctionnelle de l'Office fédéral de la statistique.

² RS 725.116.21

³ RS 725.116.214

⁴ Comme le présent rapport porte essentiellement sur les possibilités de soutien et de financement hors des agglomérations par la Confédération, il renonce à distinguer davantage les espaces ruraux entre eux (p. ex. espaces périurbains et espaces périphériques).

⁵ Le rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat 19.4631 Cattaneo « L'importance des voies express cyclables dans le système de transport suisse » souligne aussi la priorisation du raccordement du milieu rural aux espaces d'agglomération, p. ex. par des voies express cyclables (au lieu d'un réseau national de pistes cyclables ; cf. aussi point 4.3).

Développer les interfaces multimodales et les infrastructures cyclables en milieu rural

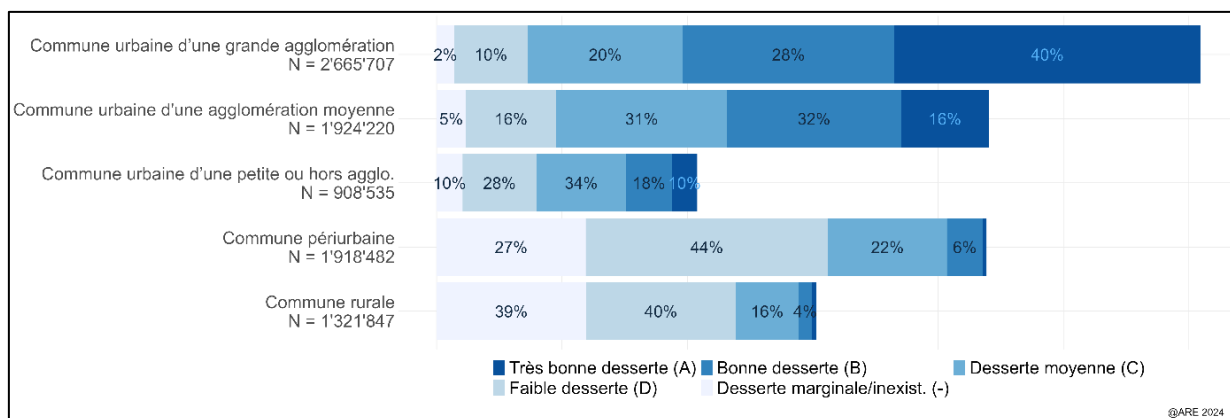


Illustration 1 : niveau de qualité de desserte des ménages par les TP selon la typologie des communes de l'Office fédéral de la statistique (OFS) et les données sur la population (parts absolues), état : 31.12.2021. Source : ARE 2024

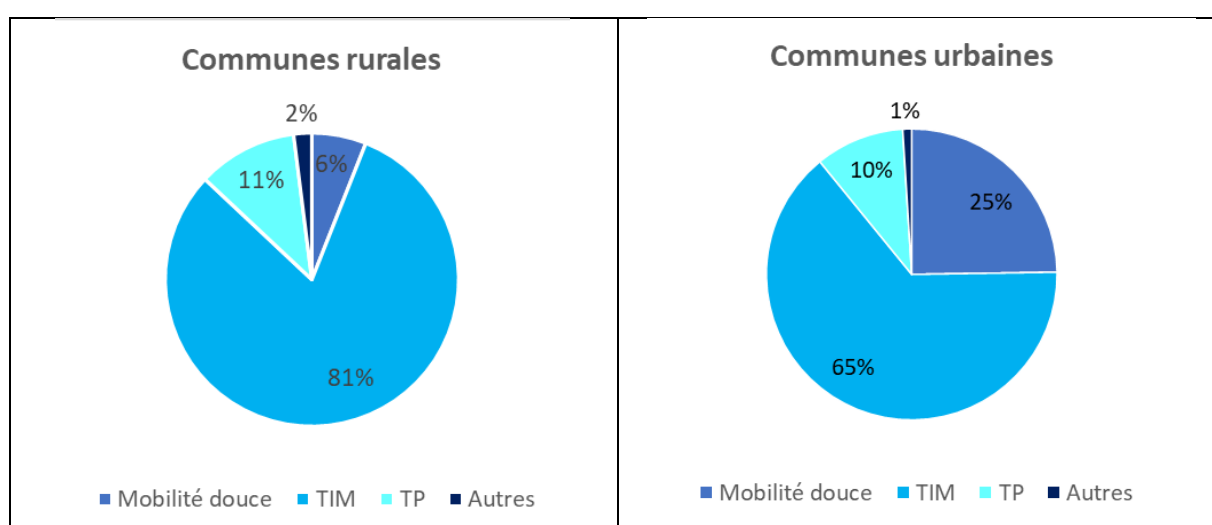


Illustration 2 : choix des moyens de transport dans les communes rurales ou urbaines selon le MRMT 2021 pour tous les motifs de déplacement ; communes selon la typologie des communes de l'OFS⁶. Source : OFS/ARE 2023

Les **interfaces multimodales** ont pour objectifs relier le mieux possible les différents moyens de transport et de permettre un passage rapide et facile de l'un à l'autre. Le plan sectoriel des transports, partie Programme, en distingue cinq types et définit les principaux moyens de transport par type (cf. annexe). Dans les espaces ruraux, on trouve surtout des « interfaces de rabattement du TIM » à proximité des TP, des petits P+R et des places de stationnement pour les vélos. L'accent est mis sur le raccordement du TIM, de la marche et du vélo avec les TP. Par ailleurs, il y a parfois aussi des « interfaces d'un nœud régional » pour le transfert vers et depuis les TP situées hors des agglomérations. Différentes études ont démontré que les interfaces multimodales ont un potentiel de rabattement du TIM vers d'autres moyens de transport inférieur à 5 %. Des mesures d'accompagnement appropriées telles qu'une meilleure cadence des TP, la gestion des espaces de stationnement dans les villes et la mise en place d'une infrastructure des données permettant de s'informer sur les trajets intermodaux et de les réserver (ARE 2023a) permettraient toutefois d'augmenter ce potentiel.

Le **trafic cycliste** joue, aussi dans les espaces ruraux, un rôle important tant dans les trajets quotidiens que dans les trajets de loisirs. Selon le plan sectoriel des transports, partie Programme, le trafic cycliste assure en milieu rural principalement la desserte fine, à tout le moins sur les distances plus courtes allant jusqu'à 15 km. Le potentiel devra continuer à être amélioré et exploité grâce à des offres spécifiques.

⁶ Les communes urbaines et les communes rurales proviennent de la typologie des communes de l'OFS en 9 catégories. La différenciation repose sur des critères de densité (nombre d'habitants, nombre d'emplois, nombre de nuitées hôtelières), de flux pendulaires, de taille et d'accessibilité (cf. aussi [Niveaux géographiques de la Suisse — Typologie des communes et typologie urbain-rural 2012 | Publication | Office fédéral de la statistique \[admin.ch\]](#)).

Développer les interfaces multimodales et les infrastructures cyclables en milieu rural

Les cantons et les communes sont clairement responsables de la planification et de la réalisation des infrastructures cyclables.

On peut supposer que, dans les espaces ruraux, **le potentiel des interfaces multimodales et celui du trafic cycliste ne sont pas encore entièrement exploités**, à cause notamment du manque d'infrastructures de transport ou de leur côté peu pratique. Tout particulièrement pour le trafic cycliste, des liaisons cyclables directes, sûres et confortables sont déterminantes. Le plan sectoriel des transports, partie Programme, souligne la nécessité de mieux exploiter les infrastructures existantes avant de réaliser des projets d'aménagement ou de construction. Des mesures adéquates peuvent faire changer les comportements et augmenter la demande. Une analyse coûts-bénéfice doit être réalisée pour chaque projet. Par ailleurs, les nouvelles infrastructures ne devraient pas contribuer au mitage du territoire ni engendrer un surcroît de trafic inutile.

2.2 Estimation sommaire des coûts d'investissement

Les cantons et les communes sont responsables de la planification des infrastructures locales.

Le DETEC a pris contact avec quatre cantons ou espaces fonctionnels et leur a demandé quels étaient leurs besoins en interfaces multimodales en milieu rural. Les réponses des cantons d'Argovie, de Berne, du Jura et de l'agglomération de Bâle révèlent que les besoins en interfaces multimodales en milieu rural dépendent de la stratégie globale des transports adoptée. La plupart des cantons interrogés misent sur un transfert de la voiture ou du vélo sur les TP le plus près possible du point de départ du trajet. Les interfaces multimodales en milieu rural qui favorisent ce transfert sont de petits P+R décentralisés et des places de stationnement pour les vélos. Dans le canton d'Argovie, seules 12 (23 %) des 53 interfaces multimodales mentionnées se situent en dehors d'une agglomération. Il est probable qu'il en existe encore moins à l'extérieur de la zone d'influence d'une agglomération et qu'elles ne peuvent par conséquent pas être cofinancées par un projet d'agglomération. Une étude sur les interfaces multimodales dans le territoire d'action de Lucerne (cantons de Lucerne, de Schwyz, de Nidwald, d'Obwald, d'Uri et de Zoug) confirme l'ordre de grandeur selon lequel au maximum 20 % de celles-ci sont situées en milieu rural (ARE 2023c).

Des informations fiables ne sont pas disponibles pour évaluer les besoins en infrastructures cyclables en milieu rural, notamment l'accès aux interfaces multimodales et à d'autres lieux centraux. Une **comparaison des investissements par personne dans les infrastructures cyclables et les interfaces multimodales des agglomérations** qui est présentée en détail en annexe a été réalisée pour obtenir une première estimation des volumes d'investissement nécessaires.

Avec environ 1,9 million d'habitants qui résident actuellement dans les espaces ruraux, il faut compter 23 millions de francs par an pour la construction d'interfaces multimodales sur tout le territoire suisse⁷. Il est possible d'estimer grosso modo à quelque 75 millions de francs par an la construction des infrastructures cyclables nécessaires. On peut cependant supposer que les interfaces multimodales sont généralement moins chères à réaliser en milieu rural que dans l'espace urbain en raison de la faiblesse du trafic et de la moindre complexité des projets. Il existe trop peu de valeurs empiriques pour évaluer les différences de coûts. Comme l'estimation de l'ordre de 75 millions de francs se fonde sur les expériences faites en milieu urbain, cette estimation est donc probablement plus élevée que le montant réel. Si l'on part d'un soutien par la Confédération sous forme d'un cofinancement de 40 % en moyenne (comme dans les projets d'agglomération), on obtient une aide fédérale supplémentaire de 9 à 30 millions de francs par an. Il s'agit d'une **estimation sommaire**. Si la Confédération cofinance la construction des infrastructures, les organismes responsables locaux (communes et cantons) devraient prendre en charge le solde ainsi que les coûts d'exploitation et d'entretien. Il y a cependant lieu de penser que

⁷ Communes n'ayant pas officiellement droit aux contributions en vertu de l'annexe de l'ordonnance du DETEC du 20 décembre 2019 concernant le programme en faveur du trafic d'agglomération (OPTA)

Développer les interfaces multimodales et les infrastructures cyclables en milieu rural

le manque de ressources financières n'est pas la seule raison du retard pris dans la réalisation des infrastructures nécessaires⁸. En outre, les besoins en nouvelles infrastructures et les coûts de construction de celles-ci diminueront au fur et à mesure de l'achèvement des travaux.

3. Possibilités actuelles de cofinancement

Le cofinancement des interfaces multimodales et des infrastructures cyclables en milieu rural est aujourd'hui assuré à des conditions spécifiques, principalement par le programme en faveur du trafic d'agglomération (PTA). Le financement des infrastructures cyclables relève aussi du financement spécial pour la circulation routière (FSCR). Seul un soutien financier ponctuel peut être fourni par d'autres fonds comme le fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération, partie Routes nationales (FORTA), le fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF) et la redevance sur les poids lourds liée aux prestations (RPLP).

3.1 Fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération, partie Routes nationales (FORTA)

La Confédération ne peut pas cofinancer des **interfaces multimodales** avec le FORTA, partie Routes nationales. Dans la situation juridique actuelle, les aménagements tels que les P+R ou les places de covoiturage ne font pas partie de l'infrastructure des routes nationales. Depuis le 1er janvier 2023, les surfaces destinées aux piétons et aux cyclistes telles que les bandes cyclables, les trottoirs ou les chemins pour piétons et les pistes cyclables séparés de la route⁹ au niveau des jonctions vers des routes nationales de première ou de deuxième classe ainsi que sur les routes nationales de troisième classe font partie de la chaussée. Dans la mesure où les **infrastructures cyclables** ont un lien direct avec la route nationale¹⁰, elles sont intégralement financées par le FORTA.

3.2 Fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération, partie Programme en faveur du trafic d'agglomération (PTA)

Dans le cadre du PTA, la Confédération participe au financement de projets relatifs aux infrastructures de transport dans les villes et les agglomérations lorsque celles-ci coordonnent efficacement le développement des transports et celui de l'urbanisation. La Confédération peut aussi cofinancer la construction de certaines infrastructures des **interfaces multimodales** dans les agglomérations¹¹. En font p. ex. partie les arrêts des lignes urbaines de bus et de tram, les places de stationnement pour vélos et les stations de location de vélos ainsi que tout type de places de stationnement pour le TIM (P+R, places de covoiturage ou de mobilité partagée). Depuis la première génération du PTA, les interfaces multimodales ont été cofinancées à hauteur de 0,54 milliard de francs, ce qui équivaut à 9 % des contributions de la Confédération au PTA. Le PTA cofinance également les **infrastructures** piétonnes et **cyclables** dans les agglomérations. Sur les quatre générations du PTA, la Confédération a participé à hauteur d'environ 1,3 milliard de francs, ce qui représente près de 22 % des contributions fédérales dans le cadre du PTA¹². Pour les deux catégories de mesures, la participation de la Confédération a augmenté au fil des

⁸ Le nombre insuffisant de projets réalisés dans les agglomérations est aussi dû au manque de ressources humaines et aux oppositions.

⁹ ainsi que les arrêts des transports publics

¹⁰ Les passages aériens ou souterrains pour traverser les routes nationales peuvent cependant aussi être l'affaire des cantons ou des communes selon l'organisme responsable et l'intérêt. Il est difficile d'estimer avec précision la part des coûts des infrastructures cyclables, car le trafic est souvent mixte (en particulier le TIM et les piétons).

¹¹ Les interfaces multimodales et les installations cyclables doivent constituer des infrastructures de transport des collectivités publiques, donc des collectivités de droit public (communes, cantons et collectivités régionales).

¹² À titre de comparaison, les quatre premières générations du PTA ont permis de soutenir des projets relatifs au TIM à hauteur de 1,71 milliard de francs (27 %), des projets relatifs aux TP à hauteur de 2,66 milliards de francs (42 %) et des projets relatifs à d'autres infrastructures à hauteur de 5 millions de francs (1 %).

Développer les interfaces multimodales et les infrastructures cyclables en milieu rural

génération. Pour la 4^e génération du PTA, les interfaces multimodales représentaient 10 % du cofinancement, et les infrastructures cyclables 33 %.

En vertu de l'art. 17d, al. 1, LUMin¹³, le PTA représente un cofinancement par la Confédération compris entre 30 et 50 %. Il peut aussi cofinancer des infrastructures cyclables dans des espaces ruraux situés hors du périmètre donnant droit à des contributions pour autant que le bénéfice en revienne essentiellement à la ville ou à l'agglomération adjacente ayant droit elle-même aux contributions (art. 19, al. 3, OUMin¹⁴). C'est déjà le cas aujourd'hui, principalement pour les **interfaces multimodales** qui favorisent un transfert proche du point de départ du TIM sur les TP. S'agissant des infrastructures cyclables en milieu rural, il est plus difficile d'apporter la preuve du bénéfice pour les villes et agglomérations adjacentes ayant droit à des contributions (périmètre VACo) : un cofinancement par le PTA concerne principalement les infrastructures cyclables à proximité dudit périmètre et en liaison directe avec lui.

Quant aux mesures bénéficiant de contributions forfaitaires de la Confédération (certaines catégories de mesures d'un coût inférieur à 5 millions de francs), le calcul du taux de contribution repose non seulement sur la qualité de la conception, mais aussi sur des coûts standardisés par unité de prestation¹⁵. Le calcul des unités de prestation se réfère aujourd'hui uniquement au périmètre VACo. Dans le cadre de ces mesures, les organismes responsables ont une plus grande marge de manœuvre, étant donné qu'ils peuvent remplacer des mesures partielles non réalisables par d'autres mesures partielles qui s'intègrent également dans le concept global. Les mesures de remplacement peuvent aussi se situer hors du périmètre VACo. Le PTA pourrait p. ex. cofinancer la valorisation d'arrêts de tram et de bus existants (**interfaces multimodales**) et de nouvelles **infrastructures cyclables** en milieu rural.

3.3 Financement spécial pour la circulation routière (FSCR)

La Confédération accorde aux cantons un soutien financier de près de 500 millions par an provenant du financement spécial pour la circulation routière (cf. illustration 3). Elle octroie des « contributions globales et des contributions forfaitaires aux routes principales » et aux routes des régions périphériques et de montagne. Le montant des contributions globales aux routes principales est calculé selon des critères définis comme la longueur des routes, la densité du trafic, l'altitude et le caractère de route de montagne (art. 13, al. 2, LUMin). L'indice de pondération du facteur de l'altitude et du caractère de route de montagne est quatre fois plus élevé que celui des autres facteurs (art. 13, al. 3, LUMin). Les contributions forfaitaires aux routes principales dans les régions de montagne et les régions périphériques des cantons concernés sont calculées en fonction de la longueur des routes (art. 14, al. 1, LUMin). La Confédération ne peut toutefois pas exiger que les cantons utilisent ces contributions pour financer des **interfaces multimodales** ou des **infrastructures cyclables** ; elle n'a pas non plus de droit de regard sur l'affectation des contributions¹⁶.

¹³ RS 725.116.2

¹⁴ RS 725.116.21

¹⁵ p. ex. par mètre de longueur de la voie cyclable ou par mètre carré de l'espace routier à valoriser

¹⁶ Selon un échange informel avec certains cantons, ces derniers financent la construction d'infrastructures cyclables cantonales et apportent un soutien aux infrastructures cyclables communales dans la mesure où celles-ci sont d'intérêt régional (exemples des cantons de Berne, de Zurich et du Valais).

Développer les interfaces multimodales et les infrastructures cyclables en milieu rural

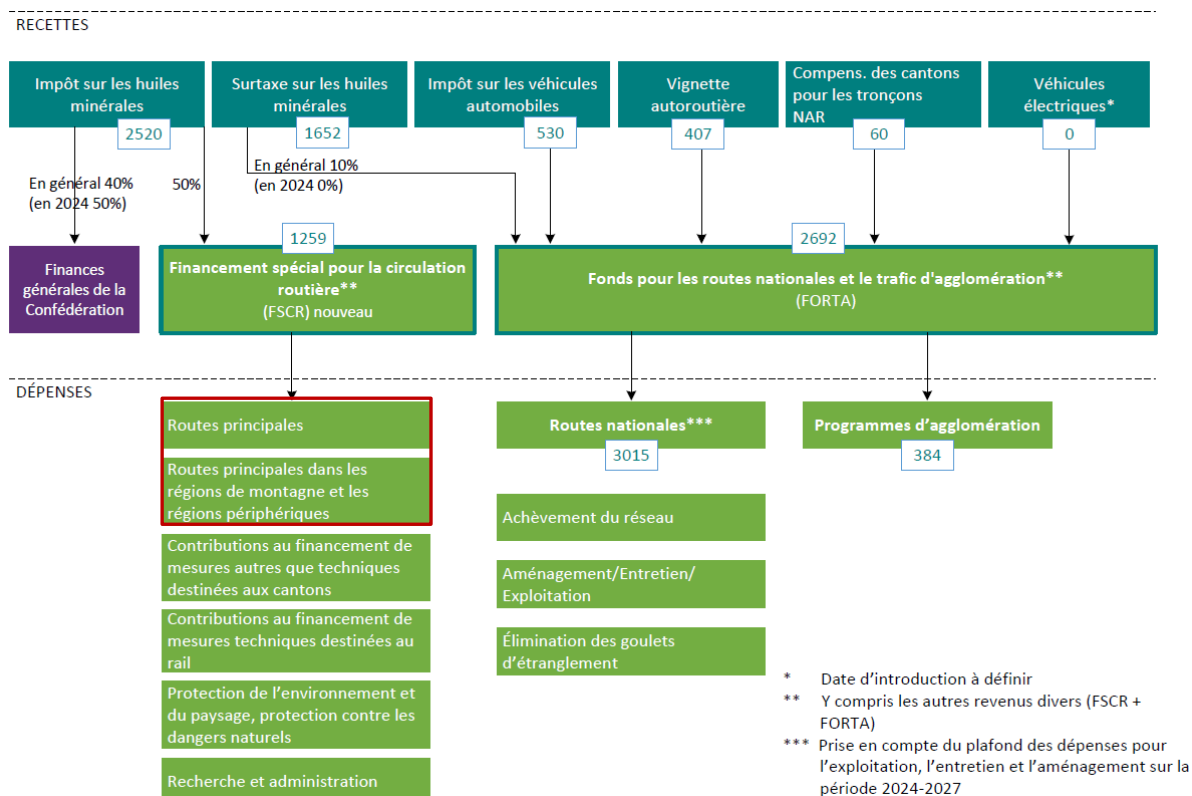


Illustration 3 : flux financiers et affectation du financement spécial pour la circulation routière (FSCR) et du fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA). Source : OFROU 2024

3.4 Fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF)

Le financement par le FIF est défini dans la loi fédérale sur les chemins de fer (LCdF¹⁷). L'art. 62 LCdF délimite l'infrastructure et les parties des chemins de fer financés par la Confédération. Les installations publiques des gares (**interfaces multimodales**) avec toutes les installations nécessaires aux flux des personnes pour l'exploitation ferroviaire comme les quais, les passages souterrains et les passages aériens (cf. illustration 4)¹⁸ font partie du périmètre à cofinancer.

L'accès à la gare et ses installations publiques ne sont pas compris dans les périmètres qui peuvent être cofinancés et sont par conséquent exclus d'un financement par le FIF. On examine actuellement si des contributions d'intérêt sont possibles en cas d'amélioration importante de l'accessibilité, p. ex. pour des voies piétonnes ou cyclables qui mènent à la gare. Les éléments des interfaces multimodales tels que les arrêts des transports locaux (lignes de tram et lignes de trolleybus hors RER) se situent en dehors du périmètre de la gare et sont exclus d'un financement par le FIF. Les lignes urbaines de bus, y compris les arrêts et les stations de location de vélos n'entrent pas dans le champ d'application de la LCdF et ne peuvent pas non plus être financées par le FIF. Tous les types de places de stationnement destinées au TIM (P&R, covoiturage et mobilité partagée) ne peuvent pas être financés par des fonds ferroviaires¹⁹.

Lors de l'intégration **d'une traversée cyclable**, le FIF ne prend en charge que les coûts de remplacement de la liaison existante alors que le maître d'ouvrage (p. ex. la commune) en supporte les coûts supplémentaires. Les **stations de vélos** à la gare constituent des dérogations mineures au financement

¹⁷ RS 742.101

¹⁸ Conformément à la situation juridique actuelle, la gare commence avant l'accès à celle-ci et avant les portes de bâtiment d'accueil.

¹⁹ Une votation populaire a supprimé en 1996 le cofinancement existant auparavant de parkings de gares par le produit affecté de l'impôt sur les huiles minérales (contributions d'investissement). Les explications sur la votation relevaient que le financement devait à l'avenir être assuré par les contributions des usagers, des communes, des cantons ou des entreprises ferroviaires. L'histoire a fait qu'une partie des P+R appartiennent aujourd'hui aux entreprises ferroviaires. Ces P+R ne doivent cependant pas engendrer des coûts non couverts et ne peuvent donc pas être financés par la Confédération (cf. aussi chap. 5, scénario 3).

Développer les interfaces multimodales et les infrastructures cyclables en milieu rural

intégral par le FIF, étant donné leur rôle d'interface entre la mobilité douce (trafic routier) et les chemins de fer. Dans la pratique actuelle, la Confédération les finance jusqu'à 50 %. Il s'agit de contributions forfaitaires avec des taux de coûts définis qui sont versées facultativement en fonction de la disponibilité des fonds²⁰.

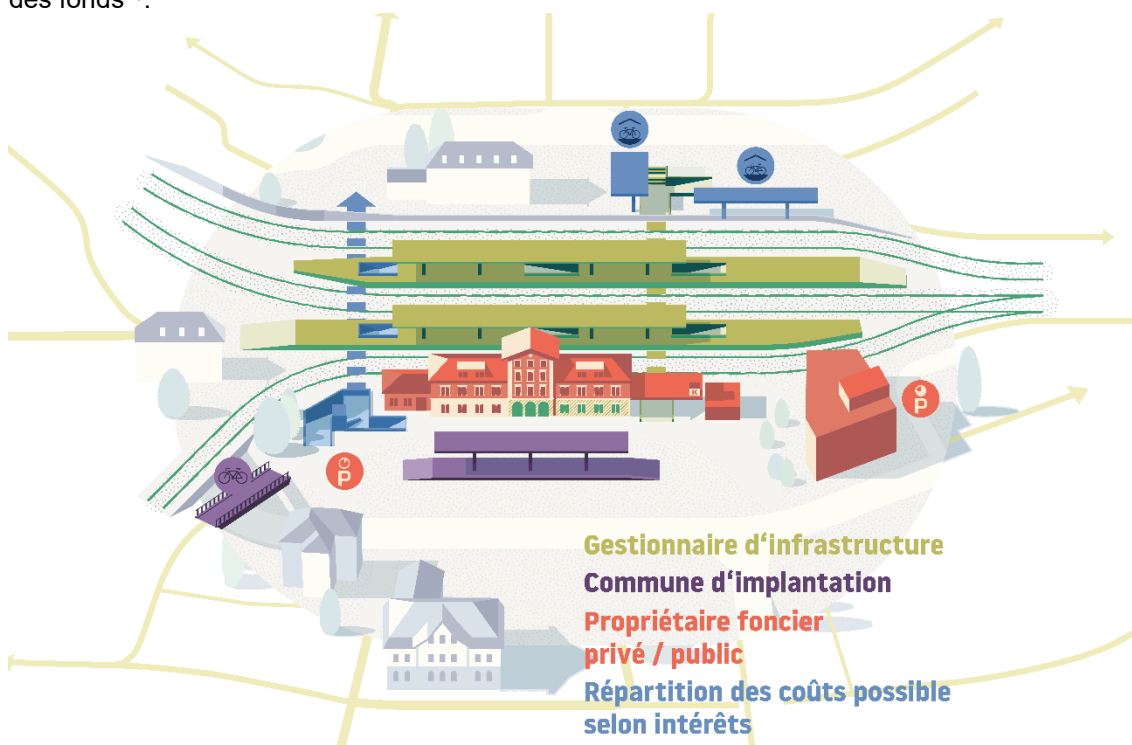


Illustration 4 : schéma des responsables du financement des gares. Source : UTP 2023

3.5 Nouvelle politique régionale (NPR) et promotion du tourisme

L'arrêté du Parlement sur la promotion économique pour les années 2024 à 2027²¹ concernant la Nouvelle politique régionale prévoit que la Confédération peut cofinancer les petites infrastructures au maximum jusqu'à 50 000 francs. Elle peut encourager les projets qui contribuent au développement économique de la région, mais pas les projets visant à assurer les services de base. Les interfaces multimodales et les infrastructures cyclables en milieu rural font en règle générale partie des infrastructures de base et doivent être financées par les cantons et par les communes. La Confédération pourrait, le cas échéant, cofinancer des éléments d'**interfaces multimodales** surtout utilisés par les touristes, par exemple des consignes pour équipements sportifs à la gare. **Les infrastructures cyclables** pour les déplacements quotidiens ne peuvent pas bénéficier d'un cofinancement.

Un autre programme national d'encouragement dans le domaine du tourisme créé dans le cadre du programme de relance « Innotour » piloté par le SECO soutient des projets touristiques innovants à hauteur de 50 à 70 %. Il porte sur des projets-modèles à vocation nationale et pourrait, le cas échéant, encourager certains projets cyclables dans le secteur touristique. Il ne peut cependant pas financer des infrastructures de base.

Des paiements compensatoires de la péréquation financière nationale sont prévus pour tenir compte des disparités qui existent entre cantons en termes de capacité financière. La péréquation financière

²⁰ Une directive de l'Office fédéral des transports (OFT) qui devrait être publiée en 2024 réglera ces points. Jusqu'à présent, il n'y a pas de données fiables sur le montant des installations de stationnement pour vélos déjà cofinancées par le FIF.

²¹ Les petites infrastructures peuvent bénéficier de cet instrument de promotion à la condition qu'elles génèrent un flux de trésorerie marginal et qu'elles soient importantes pour l'économie régionale lorsqu'elles sont utilisées à des fins commerciales par d'autres acteurs économiques.

Développer les interfaces multimodales et les infrastructures cyclables en milieu rural

sert notamment à définir la répartition des tâches financières entre la Confédération et les cantons²². Par ailleurs, une péréquation financière existe au niveau cantonal.

3.6 Redevance poids lourds liée aux prestations (RPLP)

Avec la RPLP, une redevance est prélevée depuis 2001 sur l'utilisation des routes publiques en Suisse par les poids lourds et les autres véhicules lourds de transport de marchandises de plus de 3,5 tonnes de poids total²³. L'art. 19, al. 2, de la loi relative à une redevance sur le trafic des poids lourds (LRPL)²⁴ dispose qu'un tiers du produit net de la RPLP est destiné aux cantons. Les cantons compensent les coûts non couverts de la circulation routière qui sont à leur charge avec les près de 500 millions de francs par an (cf. annexe). Une certaine part peut bénéficier au **trafic cycliste** lié à la route, p. ex. à la construction de bandes ou de pistes cyclables le long d'une route publique.

L'art. 19, al. 4, LRPL et l'art. 85 de l'ordonnance relative à une redevance sur le trafic des poids lourds (ORPL)²⁵ prévoient depuis 2019 que **13,5 % de la part des cantons sont d'abord attribués aux cantons comportant des régions de montagne et des régions périphériques**²⁶. En vertu de l'art. 19a, le produit de la LRPL est directement utilisé pour le maintien de la qualité des routes principales dans les régions de montagne et les régions périphériques. La part restante répartie entre *tous* les cantons est calculée selon une clef de répartition d'après la longueur des routes, les charges routières, la population et l'imposition des véhicules à moteur (art. 40 et annexe 4 ORPL). La Confédération ne dispose pas d'informations sur l'affectation des parts cantonales pour toute la Suisse. Une ancienne étude de l'Office fédéral du développement territorial (ARE 2009) montre que les cantons utilisent les contributions de manière très différente. On sait néanmoins que certains ont cofinancé aussi des voies cyclables sur les routes cantonales et des itinéraires cyclables d'intérêt cantonal sur le territoire communal.

4. Soutien technique

La Confédération fournit des connaissances de base acquises avec différents programmes et études sur les interfaces multimodales et les infrastructures cyclables. Elle apporte également son soutien aux cantons et aux communes lorsqu'ils planifient des travaux en la matière. Actuellement, le soutien technique est considéré comme suffisant ; d'autres études pourraient être menées au besoin.

4.1 Soutien technique dans le cadre du PTA

L'Office fédéral du développement territorial (ARE) réalise des études de base sur la « Maîtrise du trafic dans les agglomérations » pour aider les organismes responsables à élaborer leurs projets d'agglomération. Cette série d'études porte p. ex. sur la mise en réseau des infrastructures nationales et locales (par des interfaces), sur les défis à relever dans la gestion de l'espace de stationnement et les P+R ainsi que sur le potentiel de l'électromobilité dans le trafic cycliste²⁷. Ces études s'intéressent certes essentiellement aux espaces urbains, mais les thèmes abordés sont aussi importants pour le milieu rural.

²² Les tâches dites communes définissent des domaines qui sont financés conjointement par la Confédération et les cantons.

²³ La redevance est comprise entre 2,28 et 3,10 ct/tkm.

²⁴ *RS* 641.81

25 *RS 641.811*

²⁶ L'annexe 2 ORPL définit les régions considérées comme régions de montagne et régions périphériques. La répartition est calculée d'après la population, l'économie et le secteur du transport routier de marchandises dans les cantons concernés (art. 87 ORPL).

²⁷ Les rapports finaux sont consultables sur le site Internet de l'ARE : [Maîtrise du trafic dans les agglomérations \(admin.ch\)](http://www.admin.ch).

Développer les interfaces multimodales et les infrastructures cyclables en milieu rural

4.2 Soutien technique dans le cadre du programme des interfaces multimodales

Le DETEC a mené diverses études de base sur les interfaces multimodales²⁸. Elles mettent l'accent sur la caractérisation et la localisation des interfaces, sur les potentiels et la contribution du transfert modal des TIM vers d'autres moyens de transport ayant une meilleure efficacité territoriale ainsi que sur des mesures d'accompagnement ciblées axées sur l'offre et sur la demande pour renforcer la fonction des interfaces multimodales²⁹.

4.3 Soutien technique dans le cadre de la loi fédérale sur les voies cyclables et de la Roadmap Velo

En vertu des art. 13 à 16 de la loi fédérale sur les voies cyclables du 18 mars 2022, la Confédération fournit des bases et communique des informations pour accompagner les cantons dans leur planification en la matière. Elle ne peut toutefois pas encourager financièrement les voies cyclables³⁰. En effet, la Confédération doit respecter les compétences financières et de planification des cantons (cf. art. 88, al 2, Cst.).

L'Office fédéral des routes (OFROU) a publié différents travaux de base sur la pratique du vélo et des exigences posées à la planification dans ce domaine. Les études ne portent pas explicitement sur la pratique du vélo en milieu rural, mais traitent des thèmes tels que l'utilisation du vélo durant les loisirs et comme moyen de voyager et de faire du sport sur les itinéraires cyclables³¹. Les exigences énoncées dans les études telles que le guidage des vélos dans les carrefours s'appliquent dans une large mesure aussi bien aux espaces urbains qu'aux zones rurales. Dans le rapport en réponse au postulat Cattaneo 19.4631 « Réseau de pistes cyclables sûres et rapides entre les agglomérations du pays », le Conseil fédéral arrive à la conclusion qu'en matière de voies express cyclables, l'accent est mis sur la desserte et la mise en réseau des agglomérations et non sur un réseau national de voies express cyclables. Les voies express cyclables pour les déplacements quotidiens sans lien avec une agglomération sont de moindre importance en milieu rural³².

Le DETEC a élaboré en 2022 la Roadmap Velo afin de réaliser les objectifs en lien avec le vélo de ses différents programmes, concepts et plans d'action. La Roadmap Velo permet de mieux coordonner les activités et les informations des différents acteurs publics et privés du vélo. Son objectif vise à doubler le nombre de kilomètres et des trajets parcourus à vélo d'ici à 2035. La Confédération a identifié comme champs d'action p. ex. l'encouragement des connaissances et des données sur le vélo, le soutien lors de la création de voies cyclables sûres et attrayantes ainsi que le renforcement du vélo dans la chaîne des transports. Des projets tels que l'aide pratique pour la planification du réseau de voies cyclables, les analyses des points faibles de la mobilité douce sur les routes nationales et le monitoring du trafic piéton et cycliste sont également intéressants pour les zones rurales.

²⁸ Les rapports finaux sont consultables sur le site Internet de l'ARE : [Interfaces multimodales \(admin.ch\)](https://www.admin.ch)

²⁹ Les mesures d'accompagnement axées sur l'offre comprennent par exemple la promotion de la mise en réseau numérique par la mise en place d'une infrastructure de données sur la mobilité et par l'aménagement urbain attractif des interfaces. Du côté de la demande, il convient de mentionner des mesures telles que la gestion du trafic et des espaces de stationnement ainsi que la réduction de la vitesse maximale autorisée dans les zones urbaines.

³⁰ Exception : à partir du 01.01.2023, la Confédération finance les voies cyclables qui peuvent être considérées comme faisant partie de la chaussée d'une route nationale (cf. aussi chap. 3.2).

³¹ Par exemple, La pratique du vélo en Suisse en 2020, Analyse de l'enquête La Suisse à vélo 2019 et analyse secondaire de Sport Suisse 2020, La mobilité douce au fil de l'eau 2019

³² L'importance des voies express cyclables dans le système de transport suisse. Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat 19.4631 Cattaneo (groupe PLR.Les Libéraux-Radicaux) du 20 décembre 2019

Développer les interfaces multimodales et les infrastructures cyclables en milieu rural

4.4 Autres instruments

Le COMO (jusqu'à fin 2024³³), les MOMODU et les projets-modèles pour un développement territorial durable proposent d'autres instruments visant à encourager la conception d'interfaces multimodales et d'infrastructures cyclables en milieu rural. Avec ces programmes, la Confédération peut apporter un soutien financier et technique aux planifications locales ainsi qu'aux mesures de communication et de sensibilisation. **Toutefois, elle ne peut pas aider financièrement la construction d'infrastructures.** Alors que les projets COMO et MOMODU encouragent explicitement les formes de mobilité durables, les projets-modèles promeuvent principalement l'amélioration durable de la qualité de l'habitat et de la cohésion sociale (cf. art. 29a LAT). Lors de la sélection de projets-modèles, l'accent est notamment mis sur la transférabilité et sur le potentiel de reproduction.

Pendant la période 2021-2023, la Confédération a encouragé et soutenu techniquement des approches de planification innovantes pour les interfaces multimodales dans le cadre du COMO, p. ex. l'élaboration d'une boîte à outils sur les interfaces multimodales pour les communes de taille moyenne (projet Regio-Hub+ pour les communes de Saint-Maurice, Laupen, Lichtensteig, Berthoud et Liestal). Le projet MOMODU a permis d'encourager le trafic cycliste en 2021. Les projets-modèles 2024-2027 visent entre autres à renforcer les liaisons entre les communes rurales en situation centrale et les communes des environs, aussi avec la contribution des interfaces multimodales et des infrastructures cyclables³⁴.

Enfin, dans le cadre de SuisseEnergie, la Confédération soutient différentes activités de promotion du vélo, comme « Cyclomania » et la « Plate-forme École+Vélo ».

5. Élargissements envisageables : trois scénarios

Trois scénarios portant sur le cofinancement des interfaces multimodales et des infrastructures cyclables en milieu rural sont esquissés ci-après. Ils se distinguent par leurs effets juridiques escomptés qu'il conviendra de détailler s'ils sont retenus.

5.1 Scénario 1 : exploitation de toutes les possibilités offertes par le cadre juridique actuel

Dans le scénario 1, on utilise toute la marge de manœuvre donnée par les mécanismes existants de financement et d'encouragement sans adapter le cadre juridique. Les interfaces multimodales sont déjà cofinancées aujourd'hui même hors du périmètre VACo par le **PTA** s'il est possible d'apporter la preuve d'un bénéfice principalement pour les villes et agglomérations adjacentes ayant droit à des contributions. Les mêmes règles de financement pourraient aussi s'appliquer aux infrastructures cyclables. Il serait p. ex. possible d'envisager un cofinancement dans un rayon de 15 km autour d'une interface multimodale avec les TP. Pour ce faire, elles devraient principalement bénéficier à la ville ou à l'agglomération adjacente ayant droit à des contributions. Des précisions en ce sens intégrées à partir de la 6^e génération dans les directives pour le programme en faveur du trafic d'agglomération (DPTA ; ordonnance administrative interne). Il est probable que toutes les infrastructures cyclables ne pourront pas être cofinancées ainsi. En effet, il ne devrait pas être possible d'établir partout le lien avec une ville ou une agglomération ayant droit à des contributions.

Comme il est en outre exclu que le **FIF** finance des infrastructures cyclables, il continuera tout au plus aussi à l'avenir à financer des places de stationnement de vélos à proximité des gares.

³³ COMO sera supprimé fin 2024.

³⁴ Funktionale Räume durch eine bessere Lebensqualität und Vernetzung stärken (en allemand)

Développer les interfaces multimodales et les infrastructures cyclables en milieu rural

Par ailleurs, il convient de relever que les contributions forfaitaires versées aujourd'hui par la Confédération aux cantons dans le cadre du **FSCR** et de la **RPLP** représentent déjà un flux financier considérable (de l'ordre d'un milliard de francs par an). De premiers contacts avec certains cantons montrent que notamment les voies cyclables le long des routes cantonales ainsi que les itinéraires cyclables d'intérêt suprarégional bénéficient déjà de ces fonds. Les conditions concrètes d'affectation des parts cantonales (produit) du FSCR et de la RPLP seraient toutefois vraisemblablement difficiles à appliquer et nécessiteraient au moins une modification de l'ordonnance (cf. aussi scénario 2).

5.2 Scénario 2 : adaptations de l'ordonnance ou de la loi

Au niveau de la loi, il serait possible de créer de **nouvelles mesures d'encouragement** pour cofinancer à l'avenir les infrastructures cyclables importantes en milieu rural. L'art. 88, al. 2, Cst., qui dispose que la Confédération peut soutenir et coordonner les mesures prises par les cantons et par des tiers visant à aménager et entretenir les réseaux de chemins et de sentiers pédestres ainsi que les réseaux de voies cyclables, a déjà été invoqué comme base juridique. L'art. 81 Cst., selon lequel la Confédération peut, dans l'intérêt du pays ou d'une grande partie de celui-ci, réaliser des travaux publics et exploiter des ouvrages publics ou encourager leur réalisation, pourrait lui aussi être invoqué³⁵. Il serait surtout nécessaire de clarifier la question du financement de ces nouvelles mesures d'encouragement. Les charges qui en résulteraient seraient relativement élevées pour un financement par la Confédération à hauteur de 40 à 100 % des interfaces multimodales et des infrastructures cyclables, ce qui représente de 40 à 100 millions de francs par an. Cette option n'est guère réaliste à cause des nombreuses questions non réglées.

S'il devait s'agir d'un cofinancement de la Confédération (< 100 %) semblable à celui qui existe pour les projets d'agglomération, la question de la sélection des projets soutenus se poserait. Les projets devraient être soumis à la Confédération pour qu'elle examine s'ils sont éligibles à un mécanisme d'encouragement spécifique. Celle-ci devrait définir les critères et allouer suffisamment de ressources pour étudier les projets locaux. Une autre solution envisageable serait un financement intégral (= 100 %) des infrastructures locales par la Confédération. Avec une centaine de millions de francs par an, la Confédération pourrait financer intégralement les interfaces multimodales et les voies cyclables importantes en milieu rural. En cas de financement intégral, la Confédération serait a priori aussi responsable de la planification, de la construction et de l'entretien des infrastructures. Elle serait donc propriétaire des aménagements locaux. Comme cette procédure ne serait pas menée au niveau approprié et enfreindrait clairement le principe de subsidiarité, on ne peut pas non plus la recommander.

Une autre possibilité serait d'adapter la loi fédérale sur les routes nationales (LRN) afin que les interfaces multimodales situées directement dans le domaine des routes nationales de première classe (autoroutes) fassent partie de la chaussée. Il faudrait établir que ces installations sont nécessaires à l'aménagement rationnel de la route nationale. Il devrait cependant être difficile d'en apporter la preuve en l'état actuel des connaissances sur la fonction et sur la conception des interfaces multimodales. L'argent ne bénéficierait en outre guère aux interfaces multimodales en milieu rural, étant donné que la grande majorité des jonctions des autoroutes se trouvent dans le périmètre d'agglomération. Si on considère que les interfaces multimodales font partie intégrante de la chaussée, ce serait alors en principe le **FORTA** qui en financerait la construction, l'exploitation et l'entretien. Il s'agirait alors d'interfaces autoroutières appartenant à la Confédération, contrairement aux interfaces multimodales, qui appartiennent aux autorités locales (cf. scénario 3 : la Confédération serait propriétaire et l'OFROU serait responsable de la construction, de l'exploitation et de l'entretien de ces infrastructures). Cela serait probablement contraire au principe de subsidiarité.

³⁵ Ces contributions sont toutefois liées au financement d'ouvrages répondant aux critères et ne peuvent pas être utilisées comme un fonds national d'encouragement général.

Développer les interfaces multimodales et les infrastructures cyclables en milieu rural

Par ailleurs, la Confédération pourrait poser, le cas échéant, des conditions à l'affectation des contributions qu'elle accorde aux cantons dans le cadre du **FSCR** ou de la RPLP. On pourrait p. ex. envisager qu'un certain pourcentage des contributions forfaitaires versées par le FSCR aux cantons pour la construction des routes doit être alloué au trafic cycliste sur ces routes ou redistribué au niveau communal. Les conditions générales d'octroi des contributions par le FSCR figurent déjà dans la LUMin (art. 12 ss) et pourraient être adaptées. Les nouvelles conditions devraient aussi, le cas échéant, avoir un lien étroit avec les critères existants de subventionnement, à savoir les contributions aux frais des routes principales. Il ne semble toutefois pas facile de définir de nouvelles conditions (affectations obligatoires) des points de vue juridique et opérationnel. Cette reformulation changerait les responsabilités de la Confédération et des cantons et le contrôle de l'affectation réelle des fonds par les cantons engendrerait une charge supplémentaire pour la Confédération. Par conséquent, cette option n'est guère réaliste. La question se pose en outre de savoir si des investissements dans des interfaces multimodales et des infrastructures cyclables en milieu rural revêtent une plus grande importance et ont plus d'impact que le développement des TP régionaux.

La clef de répartition des parts cantonales du produit de la **RPLP** pourrait aussi prendre davantage en considération les particularités des cantons ruraux. Il serait par exemple envisageable d'augmenter la part actuelle de 13,5 % allouée aux régions périphériques et de montagne. Cette augmentation nécessiterait au moins de modifier l'ordonnance (art. 85 et 86 ORPL) et que tous les cantons approuvent la nouvelle clef de répartition. Une augmentation de cette part à 20 % par exemple permettrait déjà de financer une part considérable des infrastructures cyclables dans les zones rurales (+ 30 millions de francs environ). Il faudrait aussi modifier d'autres bases juridiques pour assurer qu'au moins une partie des fonds à affectation obligatoire supplémentaires soient alloués au financement des infrastructures cyclables. Comme exposé dans le paragraphe précédent, une affectation obligatoire est très difficile à mettre en œuvre. Les autres cantons urbains recevraient en outre proportionnellement moins d'argent pour leur projet³⁶.

Finalement, toutes les possibilités pour utiliser de manière ciblée les fonds provenant des sources actuelles (FORTA, FSCR et RPLP) pour les interfaces multimodales et les infrastructures cyclables en milieu rural sont confrontées au même défi : elles diminuent les fonds disponibles pour les buts initiaux (p. ex. la circulation routière sur les autoroutes et sur les routes principales).

5.3 Scénario 3 : modifications de la Constitution

Il serait nécessaire de modifier la Constitution pour cofinancer à l'avenir les interfaces multimodales par le **FIF**. La réintroduction d'un soutien financier aux places de stationnement (y compris P+R) par le FIF est peu envisageable, étant donné que le peuple l'a explicitement exclu en 1996. Les fonds disponibles actuellement sont en outre déjà réservés pour des projets ferroviaires concrets. Il conviendrait de limiter, le cas échéant, le cofinancement par le FIF exclusivement au milieu rural (sans lien avec une agglomération ayant droit à des contributions) pour assurer une séparation claire avec le PTA.

Une modification de la Constitution serait aussi requise pour le cofinancement par le **FORTA**, partie Routes nationales, des interfaces multimodales situées près de l'autoroute et n'appartenant pas à la Confédération (cf. scénario 2). Un cofinancement des interfaces multimodales appartenant aux cantons par le FORTA serait difficile à justifier techniquement et ne bénéficierait qu'à un nombre restreint d'interfaces multimodales en milieu rural (cf. aussi scénario 2).

Une autre possibilité consisterait à adapter le **FSCR** de manière à créer de nouveaux critères d'encouragement, p. ex. en faveur des infrastructures cyclables en milieu rural, sur la base d'une nouvelle

³⁶ Ils pourraient cependant compenser cette diminution avec le PTA.

Développer les interfaces multimodales et les infrastructures cyclables en milieu rural

disposition constitutionnelle³⁷. En ce qui concerne le FSCR, les adaptations du produit de l'impôt sur les huiles minérales pourraient, le cas échéant, être harmonisées avec les travaux en cours sur l'introduction d'une redevance sur les véhicules à propulsion électrique³⁸. Dans ce contexte, la répartition des recettes pourrait être rediscutée. Ce scénario soulève également les questions suivantes : l'enveloppe financière nécessaire relativement modeste justifie-t-elle la création de nouveaux critères d'encouragement et pourquoi les infrastructures cyclables en milieu rural devraient-elles avoir la priorité sur d'autres infrastructures de transport ?

Enfin, il est envisageable que la **loi fédérale sur les voies cyclables** prévoie à long terme un encouragement financier des infrastructures cyclables, ce qui nécessiterait aussi une modification de la Constitution. Dans les débats relatifs à cette loi entrée en vigueur début 2023, le Parlement suisse s'est toutefois opposé à un financement des infrastructures cyclables. En effet, les compétences de la Confédération et des cantons doivent être préservées et l'attribution de nouvelles tâches communes visant un financement mixte réparti entre la Confédération et les cantons ne semble pas souhaitée³⁹. Cette option est ainsi également très improbable.

Il n'est pas recommandé de modifier la Constitution pour créer de nouveaux critères d'encouragement par les fonds existants, car ceux-ci ne permettent pas d'atteindre l'objectif souhaité et ne sont pas viables d'un point de vue politique.

6. Conclusion et scénario recommandé

La planification et la construction d'interfaces multimodales et d'infrastructures cyclables incombent en premier lieu aux cantons et aux communes. La Confédération peut apporter un soutien financier et technique en la matière. On peut considérer aujourd'hui que le soutien technique apporté par la Confédération aux interfaces multimodales et aux infrastructures cyclables est suffisant.

Le Conseil fédéral reconnaît néanmoins que le cofinancement par la Confédération des infrastructures cyclables et des interfaces multimodales en milieu rural présente une certaine lacune, qui semble toutefois relativement petite. La Confédération verse en outre déjà aux cantons des montants considérables qui pourraient être affectés à des investissements de ce genre. Si le soutien financier aux interfaces multimodales et aux infrastructures cyclables en milieu rural devait être augmenté, il y aurait trois scénarios possibles.

Le Conseil fédéral recommande le scénario 1 (« statu quo — épuisement du cadre juridique existant ») : sous la législation en vigueur, la Confédération a la possibilité de cofinancer avec le PTA des infrastructures cyclables menant aux interfaces multimodales situées en dehors du périmètre ayant droit aux contributions. Les conditions-cadres correspondantes peuvent déjà être définies et communiquées dans les directives pour la 6^e génération des projets d'agglomération (soumission à la Confédération en 2028). La publication des directives est prévue au printemps 2025.

D'autres élargissements des possibilités de financement qui requièrent des modifications de l'ordonnance ou de la loi (scénario 2), voire de la Constitution (scénario 3), ne sont pas recommandés. Les besoins financiers estimés pour la Confédération ne seraient certes pas négligeables, mais il n'en résulterait qu'un cofinancement modéré pour les différents cantons. Il ne serait guère proportionné de procéder à des adaptations juridiques correspondantes. De plus, cela empiéterait sur les compétences des cantons et des communes, ce qui ne serait pas proportionnel. Les scénarios 2 et 3 sont donc écartés.

³⁷ Le principe selon lequel la Confédération verse aux cantons des contributions à affectation obligatoire provenant du FSCR est inscrit à l'art. 86, al. 3, let. c, Cst.

³⁸ Le projet sera probablement mis en consultation officielle à l'été 2024 ; il est prévu d'élaborer le message à partir de l'automne 2024.

³⁹ En revanche, différents cantons sont en train d'adapter leur législation pour augmenter les contributions financières aux infrastructures cyclables ou de se doter de bases en ce sens.

Développer les interfaces multimodales et les infrastructures cyclables en milieu rural

Bibliographie

Agglomération de Bâle (2023) : réponse à une demande ad hoc de l'OFT sur les interfaces multimodales en milieu rural : courriel de P. Leyboldt du 8 mai 2023

ARE (2023a) : Programme pour les interfaces multimodales — Conclusions de diverses études de base — Rapport de synthèse

ARE (2023b) : Interfaces multimodales — Pour des trajets rapides et confortables

ARE (2023c) : Interfaces multimodales dans le territoire d'action de Lucerne — Rapport final

Büro für Mobilität AG/BfM (2023) : résumé des premiers résultats du projet COMO RegioHub+

Canton d'Argovie (2023) : réponse à une demande ad hoc de l'OFT sur les interfaces multimodales en milieu rural :

Canton de Berne (2023) : réponse à une demande ad hoc de l'OFT sur les interfaces multimodales en milieu rural : courriel de C. Aebi du 11 mai 2023

Canton du Jura (2023) : réponse à une demande ad hoc de l'OFT sur les interfaces multimodales en milieu rural : courriel de D. Asseo du 5 mai 2023

Conseil fédéral (2013) : Répartition des tâches entre la Confédération et les cantons. Rapport du Conseil fédéral en réponse à la motion 13.3363, Commission des finances CN, 12 avril 2013

Conseil fédéral (2024) : L'importance des voies express cyclables dans le système de transport suisse. Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat 19.4631 Cattaneo (groupe PLR.Les Libéraux-Radicaux) du 20 décembre 2019

Courriel de J. Lietha du 10 mai 2023

DETEC (2021) : Plan sectoriel des transports, partie Programme : Mobilité et territoire 2050

OFEN (2023) : Site Internet MOMODU/SuisseEnergie pour les communes [MOMODU — Modèles de mobilité durable \(local-energy.swiss/fr/#/\)](https://momodu.local-energy.swiss/fr/#/)

OFROU (2019) : La mobilité douce au fil de l'eau 2019

OFROU (2020) : La pratique du vélo en Suisse 2020 : analyse de l'enquête La Suisse à vélo 2019 et analyse secondaire de Sport Suisse 2020. Documentation sur la mobilité douce n° 149

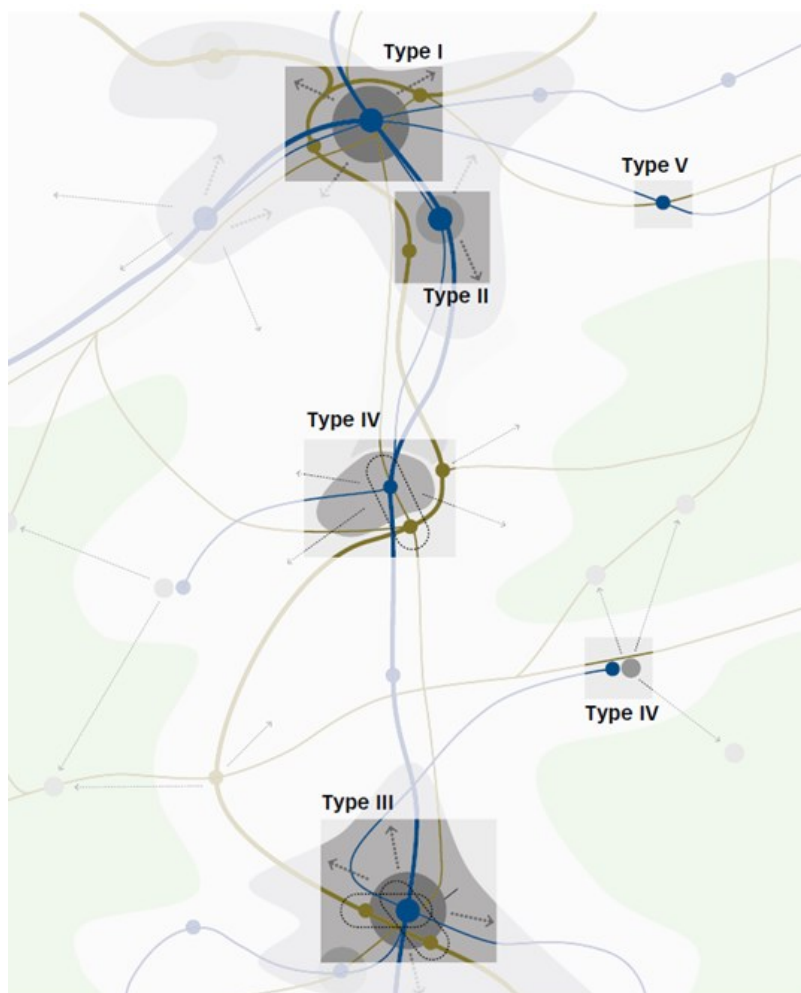
OFS/ARE (2023) : Comportements de la population en matière de mobilité. Résultats du microrecensement mobilité et transports 2021, Neuchâtel et Berne.

Union des transports publics UTP (2023) : Interfaces des transports. Guide de planification pour les acteurs locaux. Tome 1 : bases, approches et méthodes

Annexe

Informations complémentaires au chapitre 2

Proposition de typologie des interfaces multimodales figurant dans le plan sectoriel des transports, partie Programme



Type I : interface principale d'une grande agglomération : dans le centre principal d'une grande agglomération

Type II : interface secondaire d'une grande agglomération : dans ou à proximité du centre principal d'une grande agglomération

Type III : interface centrale d'autres agglomérations : dans le centre d'une moyenne ou petite agglomération

Type IV : interface d'un nœud régional : centralité à l'intérieur (centre secondaire) ou à l'extérieur d'une agglomération

Type V : interface de rabattement du TIM : différentes localisations à l'interface entre routes nationales et arrêts de transports publics avec une bonne offre ; de « à proximité du centre » jusqu'à « en dehors des zones urbanisées »

Petits P+R et B+R décentralisés : aussi près que possible de l'origine du trafic et offrant ainsi un grand potentiel pour la transition le plus en amont possible vers des modes et moyens de transport à faibles émissions et peu gourmands en surface

Illustration : proposition de typologie des interfaces multimodales figurant dans le plan sectoriel des transports, partie Programme. Source : ARE 2021

Estimation des coûts d'investissement dans les espaces ruraux par analogie aux projets d'agglomération

Aujourd'hui, près de 22 % de la population de la Suisse ne vit pas dans une agglomération alors que seulement 16 % des emplois sont en dehors des agglomérations. Les investissements annuels nécessaires pour tous les types d'infrastructures de transport local dans le cadre des projets d'agglomération totalisent près de 0,8 milliard de francs⁴⁰. Si l'on rapporte les investissements nécessaires au nombre d'habitants des agglomérations (6,75 millions en 2022), on arrive à environ 120 francs par personne et par an. En prenant exclusivement en considération les interfaces multimodales et les infrastructures piétonnes et cyclables qui représentent respectivement 1/10 et 1/3 de tous les investissements effectués dans le cadre des projets d'agglomération (à l'instar des projets d'agglomération de 4^e génération), on obtient environ 12 francs par habitant et par an pour les interfaces multimodales et 40 francs par habitant

⁴⁰ Chiffres indiqués dans les comptes 2021, chiffres figurant dans les budgets 2022 et 2023, chiffres du plan financier 2024-2026, chiffres prévus pour la période 2027-2030 selon les hypothèses faites par l'ARE compte tenu du message concernant le plafond des dépenses pour les routes nationales sur la période 2024-2027

Développer les interfaces multimodales et les infrastructures cyclables en milieu rural

et par an pour les infrastructures piétonnes et cyclables. Si l'on suppose que les dépenses par habitant sont du même montant dans les espaces ruraux que dans les agglomérations, on obtient pour la population rurale dans son ensemble (1,9 million d'habitants) des investissements annuels de quelque 23 millions de francs pour les interfaces multimodales et de 75 millions de francs pour les infrastructures cyclables. Par conséquent, un montant supplémentaire d'une petite centaine de millions de francs par an suffirait à financer intégralement ces deux catégories d'infrastructures de transport. En supposant un cofinancement par la Confédération de 40 % en moyenne comme pour les projets d'agglomération, elle aurait alors des dépenses supplémentaires de seulement 40 millions de francs par an.

Il convient toutefois de prendre en compte que les prix des biens-fonds en milieu rural devraient être bien inférieurs à ceux payés dans la plupart des agglomérations afin de transposer les coûts dans les agglomérations aux espaces ruraux⁴¹. Ces coûts comparativement inférieurs seraient probablement en partie compensés par les plus longues distances à équiper d'infrastructures cyclables (menant jusqu'à la prochaine interface multimodale p. ex.). Il est aussi possible, le cas échéant, qu'une topographie plus difficile et une augmentation des dangers naturels entraînent une hausse des coûts à long terme.

Informations complémentaires au chapitre 3

Flux financiers de la Confédération vers les cantons

Prélèvements dans le FORTA pour le trafic d'agglomération 2021–2030 (en millions de francs)

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Projets urgents	3			0	0					
1 ^{re} génération	55	55	80	80	87	70	60	60	40	20
2 ^e génération	63	122	115	134	107	103	80	60	40	20
3 ^e génération	56	70	102	134	107	102	80	20		
4 ^e génération				40	50	70	100	140	190	210
5 ^e génération								40	50	70
Total PTA	177	247	297	388	351	345	320	320	320	320

Illustration : Prélèvements dans le FORTA pour le trafic d'agglomération 2021-2030 (message relatif à l'arrêté fédéral sur les crédits d'engagement alloués à partir de 2024 pour les contributions aux mesures prises dans le cadre du PTA)

⁴¹ Il faut aussi respecter les prescriptions de construction hors des zones à bâtir.

Développer les interfaces multimodales et les infrastructures cyclables en milieu rural

Possibilités de financement par le biais du fonds d'infrastructure ferroviaire (état : mai 2022)

N°	Cas d'usage	Répartition des coûts d'investissements	Répartition des coûts subséquents	Cadre normatif
1 Délimitation de l'infrastructure				
	Infrastructures destinées à une utilisation commune dans le cadre de l'accès au réseau	Financement via le FIF	En fonction de la causalité historique (évolution du croisement/de l'interface dans le temps)	Art. 62 et 64 LCdF
2 Ouvrages de croisement et assimilables				
	Pont comme ouvrage de croisement, passage à niveau, autres interfaces assimilables (p. ex. mur de soutènement)	Financement par le déclencheur du projet, contribution du partenaire à raison des avantages (p. ex. valeur à neuf en cas de remplacement anticipé d'une installation, exigences spécifiques)	En fonction de la causalité historique (évolution du croisement/de l'interface dans le temps)	Art. 24 à 32 LCdF Art. 30 OCPF
3 Mise en réseau au sein de la chaîne de déplacement sur le lieu de correspondance				
3.1	Liaisons urbaines pour piétons et cyclistes	Financement par le déclencheur du projet, contribution du partenaire à raison des avantages (p. ex. valeur à neuf en cas de remplacement anticipé d'une installation, exigences spécifiques)	En fonction de la causalité historique (évolution du croisement/de l'interface dans le temps)	Art. 24 à 32 LCdF ou art. 35a LCdF, art. 30 OCPF
3.2	Installations de stationnement pour deux-roues	Financement par les pouvoirs publics locaux, possibilité de contributions forfaitaires du FIF pour chaque aire de stationnement destinée à la clientèle ferroviaire	Par les propriétaires (hors gestionnaire d'infrastructure), aucune contribution FIF	L'OFT autorise les contributions d'intérêts issues du FIF dans le cadre de taux de coûts définis (participation à bien plaisir selon disponibilité des moyens)
3.3	Installations destinées à d'autres modes de transport (bus, tram, TIM, P+R) sans utilisation commune	Financement par le commanditaire de l'installation ^a		Art. 35a LCdF, art. 26 OCPF Conventions de prestations OFT-GI
3.4	Installations de liaison (p. ex. réseaux de cheminements) ou installations utilisées avec d'autres modes de transport	Répartition des coûts conformément aux intérêts, prise en compte des avantages (p. ex. valeur à neuf en cas de remplacement anticipé d'une installation, augm. anticipée des capacités)	Répartition des coûts conformément aux intérêts (sur la base de la fonctionnalité)	Art. 35a LCdF, art. 30 OCPF
3.5	Équipement qui dépasse le cadre standard mais peut être considéré comme un élément intégral de l'infrastructure ferroviaire après 40 ans	Financement complet des surcoûts par le commanditaire/des tiers	Financement par des tiers pendant max 40 ans; le gestionnaire d'infrastructure dispose ensuite de l'installation	Art. 35, al. 1 à 4, OCPF Réglementations des GI
3.6	Équipement qui dépasse le cadre standard et ne fait pas partie intégrante de l'infrastructure ferroviaire (p. ex. chefs-d'œuvre architecturaux particulièrement onéreux)	Financement intégral par le commanditaire/des tiers		Art. 35a LCdF Art. 35, al. 5 OCPF (sans limite de temps)
4 Mesures d'aménagement supplémentaires ou de substitution				
	Mesures supplémentaires ou de substitution au sens de l'art. 62 LCdF, qui ne relèvent d'aucune étape d'aménagement	Financement intégral des surcoûts par le commanditaire/des tiers, pas de contribution du FIF	Financement par des tiers pendant max 40 ans; le GI dispose ensuite de l'installation	Art. 58b LCdF Art. 35, al. 1 à 4, OCPF

Possibilités de financement par le biais du fonds d'infrastructure ferroviaire (état : mai 2022). Source : UTP 2023



- a. Illustration : Schéma des flux financiers des infrastructures de transport en 2023.
Source : ARE, OFROU, OFT, AFF

