



Berne, le 20 juin 2025

Réalisation des projets de mobilité douce dans le cadre des projets d'agglomération

Rapport du Conseil fédéral
donnant suite au postulat 22.4053 Maret du
28 septembre 2022

Réalisation des projets de mobilité douce dans le cadre des projets d'agglomération**Inhaltsverzeichnis**

1	Mandat.....	3
2	Introduction	3
2.1	Le programme en faveur du trafic d'agglomération.....	3
2.2	Les générations de projets d'agglomération.....	4
3	Bases	5
4	Raisons des retards	5
5	Mesures mises en œuvre à ce jour.....	6
5.1	Intensification des échanges.....	6
5.2	Introduction de mesures bénéficiant de contributions fédérales forfaitaires.....	6
5.3	Exigences plus élevées pour la maturité du projet.....	7
5.4	Introduction de délais pour le début des travaux.....	7
6	Autres mesures.....	7
6.1	Simplification des processus administratifs	8
6.2	Soutien financier.....	8
6.3	Soutien en personnel	9
6.4	Soutien technique.....	9
7	Conclusion	9

Réalisation des projets de mobilité douce dans le cadre des projets d'agglomération

1 Mandat

Le 28 septembre 2022, la conseillère aux États Marianne Maret a déposé le postulat 22.4053 « Lever les blocages qui entravent la réalisation des projets de mobilité douce dans le cadre des programmes d'agglomération » avec le libellé suivant :

Le Conseil fédéral est chargé de présenter dans un rapport les causes des retards subis par les projets de mobilité douce dans le cadre des programmes d'agglomération.

Selon la nature des blocages constatés, il est invité à proposer un plan de mesures, y compris légales, afin de favoriser et d'accélérer la réalisation de ces projets politiquement validés par les autorités locales ainsi que le Parlement fédéral.

Le développement du postulat est le suivant :

Après la très large adoption par le peuple de l'arrêté fédéral sur le vélo et la récente adoption de la nouvelle loi sur les voies cyclables, le temps est venu de débloquer la réalisation des infrastructures de mobilité douce dans le cadre des programmes d'agglomération.

Selon les chiffres du Compte d'État, les programmes d'agglomération rencontrent de sérieux problèmes de réalisation, puisqu'entre les années 2019 et 2021, seuls près de 50 % des engagements budgétés ont pu être réalisés dans les faits. En 2021, les dépenses réelles se sont élevées à 177 millions sur un budget prévu de 393 millions.

Et la situation est encore pire pour le poste spécifique « Mesures en faveur de la circulation routière et de la mobilité douce ». Ici, l'on a réalisé que 22 % des dépenses budgétées entre 2019 et 2021, et la situation est à peine meilleure pour les projets de la 1^{re} génération (2011-2014), avec un taux de réalisation des projets de 43 %.

Compte tenu de la volonté exprimée par le peuple et le Parlement, compte tenu également de l'urgence à rattraper le retard pris par notre pays dans le développement de ses infrastructures cyclables et vu le rôle important à jouer par la mobilité cycliste dans le domaine du trafic pendulaire d'agglomération, des mesures s'imposent pour lever les blocages entravant les projets de mobilité douce dans le cadre des programmes d'agglomération.

Le 23 novembre 2022, le Conseil fédéral a proposé aux Chambres fédérales de rejeter ce postulat. Le Conseil des États a accepté le postulat le 12 décembre 2022. Le DETEC a été chargé de rédiger le présent rapport.

2 Introduction

2.1 Le programme en faveur du trafic d'agglomération

Après le financement unique de projets urgents au début du programme, de nombreux projets d'infrastructure de transport des villes et des agglomérations, dont des projets de mobilité douce, ont été cofinancés dans le cadre des quatre générations du programme. Le 12 février 2017, le peuple et les cantons ont accepté le fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA). Ainsi, la participation de la Confédération aux coûts des infrastructures de transport dans les agglomérations est assurée pour une durée illimitée depuis 2018 (depuis la 3^e génération de projets d'agglomération).

Réalisation des projets de mobilité douce dans le cadre des projets d'agglomération

En principe, les organismes responsables élaborent une nouvelle génération de projets d'agglomération tous les quatre ans en se basant sur l'OPTA¹ et sur les DPTA². Les projets sont examinés par l'Office fédéral du développement territorial (ARE), avec le concours de l'Office fédéral des routes (OFROU), de l'Office fédéral des transports (OFT), de l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) et d'un groupe de travail indépendant (deuxième avis). Les Chambres fédérales allouent les crédits d'engagement.

S'appuyant sur les projets d'agglomération et l'arrêté financier de l'Assemblée fédérale, le DETEC conclut un accord sur les prestations avec l'organisme responsable (art. 24 OUMin³). L'accord définit notamment les projets à réaliser ainsi que les échéances. Sur la base de l'accord sur les prestations, l'OFROU et l'organisme responsable concluent une convention de financement pour les projets prêts à être réalisés et financés. Les projets de petite envergure sont rassemblés sous forme de paquets qui prévoient une certaine flexibilité : il est possible de remplacer un projet par un autre, pourvu qu'il soit équivalent. Les projets de mobilité douce sont souvent concernés par ce cas de figure.

La planification et la réalisation des projets sont entièrement de la responsabilité des organismes responsables du projet d'agglomération. La Confédération contribue à titre subsidiaire.

2.2 Les générations de projets d'agglomération

Jusqu'à présent, le Parlement a alloué des fonds d'un montant de plus de 6 milliards de francs pour les quatre générations de projets d'agglomération. La part des fonds prévue pour les projets de mobilité douce est passée de 12 % à 33 % entre la 1^{re} et la 4^e génération (cf.

Figure 1). Au total, la Confédération soutient les projets de mobilité douce à hauteur de plus de 1,3 milliard de francs dans le cadre du programme en faveur du trafic d'agglomération.

	MD	TIM	Interfaces multimodales	TP
1 ^e génération	12%	27%	7%	54%
2 ^e génération	16%	23%	9%	52%
3 ^e génération	25%	32%	10%	33%
4 ^e génération	33%	27%	9%	30%

Figure 1: Répartition des contributions fédérales entre les différentes catégories de projet⁴

Il est difficile de séparer les catégories de façon claire. Ainsi, les projets de valorisation et de sécurisation routière (catégorie TIM) ou les interfaces multimodales contiennent bien souvent aussi des améliorations pour la mobilité douce.

Des conventions de financement d'un montant d'environ 3 milliards de francs ont été conclues jusqu'à la mi-2024 : moins de la moitié des moyens disponibles ont donc été engagés.

La réalisation de toute une série de projets issus des générations précédentes a pris du retard. Le présent rapport a pour objectif d'en élucider les causes, notamment pour les projets de mobilité douce, et de proposer des mesures pour que les projets puissent être mis en œuvre rapidement.

¹ Ordonnance du DETEC du 20 décembre 2019 concernant le programme en faveur du trafic d'agglomération, RS 725.116.214

² Directives pour le programme en faveur du trafic d'agglomération de la 5^e génération : https://www.aret.ch/dam/aret/fr/dokumente/verkehr/dokumente/agglomerationsprogramme/pav-richtlinien5g.pdf.download.pdf/Directives%20pour%20le%20programme%20en%20faveur%20du%20trafic%20d%E2%80%99agglom%C3%A9ration_5G.pdf

³ Ordonnance du 7 novembre 2007 concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire et des autres moyens affectés à la circulation routière (OUMin ; RS 725.116.21)

⁴ Les deux premières générations comptent des projets ferroviaires qui, à partir de la 3^e génération, ont été financés par le fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF). C'est pourquoi la part des transports publics a nettement baissé à partir de la 3^e génération.

Réalisation des projets de mobilité douce dans le cadre des projets d'agglomération

3 Bases

Les organismes responsables des projets d'agglomération présentent tous les quatre ans dans un rapport l'état de la réalisation des projets et, en cas de retard, le justifient. Le dernier rapport date de 2021. Pour compléter le rapport, une enquête a été menée à l'automne 2023 auprès de tous les organismes responsables de projets d'agglomération cofinancés. Les questions portaient non seulement sur les raisons des retards en général, mais aussi spécifiquement sur les raisons des retards des projets de mobilité douce. Sur les 45 agglomérations qui mettent actuellement en œuvre au moins un projet, 39 ont participé⁵. Dans le cadre de l'échange d'expériences annuel concernant le programme en faveur du trafic d'agglomération en novembre 2023, le sujet a été approfondi notamment en ateliers.

4 Raisons des retards

De nombreuses raisons peuvent expliquer les retards dans la mise en œuvre des projets d'agglomération.

Dans sa réponse du 23 novembre 2022 au postulat, le Conseil fédéral avait déjà cité les plus importantes :

- Insuffisance des ressources en personnel et financières dans les cantons et surtout dans les communes responsables de la planification et de la réalisation des projets.
- Longueur des processus de décision, de recours et autres voies de droit.
- Complexité des projets menés dans des zones densément urbanisées.
- Pour les projets d'agglomération des deux premières générations, il a parfois été remis des projets dont le degré de maturité était insuffisant, et qui se sont révélés par la suite ne pas être réalisables ou être dépassés. Cela est dû au fait qu'à l'époque, le fonds d'infrastructure était plafonné et limité dans le temps et que le nombre de projets déposés était supérieur à celui des projets réalisables. Grâce au FORTA, qui n'est pas limité dans le temps, il y a moins de pression pour soumettre précocement un projet qui n'a pas atteint le niveau de maturité requis.

La Confédération est régulièrement en contact avec les agglomérations responsables de la réalisation des projets. Le fruit de ces échanges et l'enquête menée auprès des agglomérations à l'automne 2023 (cf. aussi Figure 2) confirment globalement ce que le Conseil fédéral a déjà relevé. Toutefois, il convient de mentionner également les raisons suivantes :

- La politique cantonale ou communale fixe d'autres priorités et reporte certains projets *sine die*. **Pour certains projets de mobilité douce, les décisions politiques communales ont même été citées comme étant une autre cause importante des retards ou des suspensions de projets.**
- Certaines agglomérations ont fait remarquer qu'il s'agissait de « reliquats » des deux premières générations et qu'elles espéraient que ces projets soient réalisés rapidement à partir de la 3^e génération. Les deux premières générations, surtout, étaient novatrices et les processus au sein de la Confédération et des cantons ainsi qu'entre les trois échelons étatiques n'étaient pas encore bien rodés.
- La complexité des procédures d'autorisation (aussi bien cantonales que communales) et la difficulté de coordonner les projets entre eux ont également entraîné des retards.

⁵ Un organisme peut être responsable de plusieurs projets d'agglomération.

Réalisation des projets de mobilité douce dans le cadre des projets d'agglomération

- Il y a parfois aussi des retards en raison des négociations d'acquisition de terrains et de suspensions dues à des votations populaires.

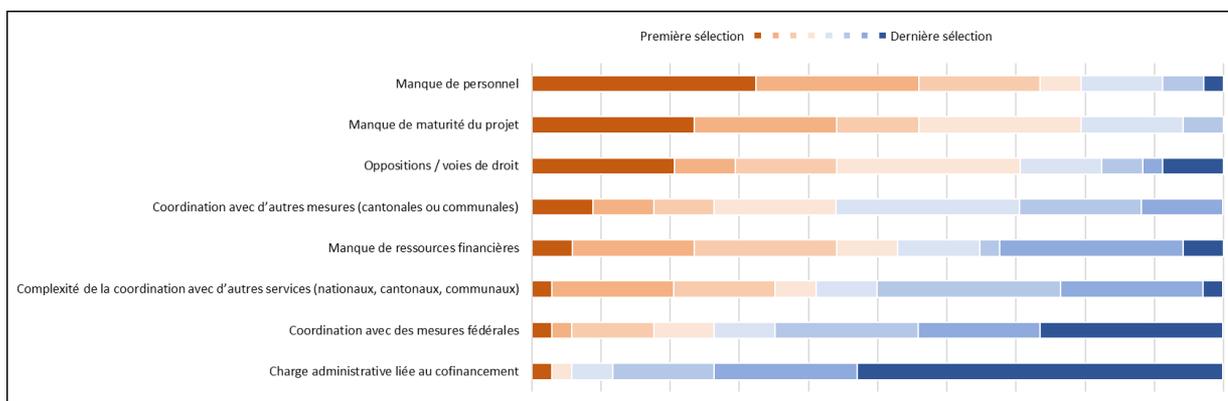


Figure 2 : Extrait de l'enquête menée à l'automne 2023 : raisons des retards dans la mise en œuvre des mesures de mobilité douce, classées par ordre d'importance.

5 Mesures mises en œuvre à ce jour

La première génération est en cours depuis 2011, la deuxième depuis 2014. Très tôt, il s'est avéré que la réalisation des projets serait plus lente que prévu. Sur la base des expériences des premières générations, la Confédération et les agglomérations ont pris les mesures suivantes pour que les projets puissent être mis en œuvre plus rapidement.

5.1 Intensification des échanges

La Confédération a créé une plateforme d'échange en 2014 avec la Conférence suisse des directeurs cantonaux des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement (DTAP) et les représentants des agglomérations. Deux fois par an en principe, la plateforme permet de transmettre des informations et de communiquer sur la manière de résoudre les problèmes ensemble. En outre, la Confédération a institutionnalisé un échange régulier avec les agglomérations et se tient à leur disposition pour répondre à leurs questions. Au fil des années, la Confédération et les agglomérations ont fait en sorte de simplifier et d'optimiser les processus.

5.2 Introduction de mesures bénéficiant de contributions fédérales forfaitaires

Lors des échanges avec les agglomérations, il est ressorti à plusieurs reprises que la charge administrative pour les petits projets, dont font souvent partie les projets de mobilité douce, est trop élevée. Dans son rapport du 25 mai 2016⁶, le Contrôle fédéral des finances (CDF) a consigné qu'il convenait d'alléger la charge de travail liée au versement des contributions pour les petits projets. Les agglomérations ont également demandé plus de flexibilité pour remplacer certains projets non réalisables.

La Confédération a alors introduit des mesures bénéficiant de contributions fédérales forfaitaires pour les projets dont le montant est inférieur à 5 millions de francs dans les domaines de la mobilité douce,

⁶ CDF-15352, Examen de projets et surveillance en matière de projets d'agglomération, Audit parallèle de mesures de circulation routière et de mobilité douce mené avec cinq contrôles cantonaux des finances ; examen auprès de l'OFROU et de l'ARE

Réalisation des projets de mobilité douce dans le cadre des projets d'agglomération

de la gestion du trafic, de la valorisation et sécurisation des espaces routiers et des arrêts de transports publics. Les détails sont réglés dans l'OPTA. Les projets appropriés sont regroupés en paquets d'unités de prestation (par ex. nombre de places de stationnement pour les vélos) et une seule convention de financement est conclue pour tout le paquet.

De plus, les contributions fédérales forfaitaires permettent aux agglomérations de remplacer les projets non réalisables par d'autres projets équivalents, car la convention de prestation ne contient pas de projet spécifique, mais uniquement un ensemble d'unités de prestations. Grâce à cette flexibilité, la Confédération espère que la mise en œuvre des projets s'accélère, notamment du fait de la simplification des tâches des agglomérations.

Les directives pour l'élaboration de la 6^e génération entreront en vigueur à la mi-2025. La Confédération y prévoit des simplifications, notamment pour les mesures bénéficiant de contributions fédérales forfaitaires, désormais appelées « paquets de mesures modestes ». Les projets ne seront plus liés à des unités de prestation, ce qui aura pour conséquence d'apporter encore plus de flexibilité pour le remplacement des projets qui ne peuvent pas être réalisés. Ainsi, la charge administrative sera allégée et les processus seront simplifiés pour la Confédération et les agglomérations, ce qui profite également à la mobilité douce.

5.3 Exigences plus élevées pour la maturité du projet

Les projets ne remplissant pas les exigences de la Confédération seront systématiquement intégrés à une génération ultérieure et ne recevront dans l'intervalle aucun cofinancement. Le niveau d'exigence varie selon les coûts des projets. La Confédération tient ainsi compte du fait que les projets moins complexes et moins coûteux, qui peuvent en général être mis en œuvre plus rapidement, n'ont pas besoin d'attendre que l'Assemblée fédérale prenne une décision alors qu'ils sont prêts à être réalisés. Certaines agglomérations fixent des exigences nettement plus strictes que celles de la Confédération. Par exemple, tous les projets de la 5^e génération (dépôt des projets en 2025) doivent avoir le statut d'*avant-projet*⁷, alors que la Confédération ne l'exige que pour les projets qui coûtent plus de 50 millions de francs.

5.4 Introduction de délais pour le début des travaux

Dès la 3^e génération, des délais stricts s'appliquent pour le début de l'exécution. Si les travaux ne débutent pas dans les délais, le droit à un financement par la Confédération devient caduc. Le délai pour la 3^e génération court jusqu'à fin 2025⁸, ce qui accroît très fortement la pression.

À plus long terme, la Confédération espère également que cela ait un effet sur l'ampleur des projets d'agglomération, car si seuls les projets réalisables dans les délais peuvent être déposés, alors ils devraient être moins nombreux. Ainsi, le report des délais devrait devenir exceptionnel.

6 Autres mesures

Bien que les processus soient optimisés en permanence, d'autres aspects peuvent être améliorés pour accélérer encore davantage la mise en œuvre des projets.

⁷ Cf. par ex. les lignes directrices cantonales pour les projets d'agglomération de la 5^e génération du canton de Saint-Gall (en allemand) : [Agglomerationsprogramm | sg.ch](https://www.sg.ch/agglomerationsprogramm)

⁸ Les délais peuvent être prolongés en cas de procédure de recours et pour les mesures complexes, voir art. 18 OPTA

Réalisation des projets de mobilité douce dans le cadre des projets d'agglomération

6.1 Simplification des processus administratifs

Les agglomérations demandent régulièrement que la charge administrative soit réduite et que les conditions des paquets soient assouplies.

Au fil des générations, des efforts ont été entrepris pour que les processus entre la Confédération et les cantons soient simplifiés autant que faire se peut et pour que toutes les parties aient le moins de choses possible à contrôler. De plus, la Confédération s'est fixé des délais pour le traitement des projets. À quelques exceptions justifiées près, ces délais ont été respectés.

Avec l'introduction des contributions forfaitaires et la création des paquets de mesures modestes, la charge administrative a pu être fortement réduite pour un grand nombre de projets et la flexibilité augmentée, en particulier pour les projets de mobilité douce.

6.2 Soutien financier

Certaines agglomérations ont aussi demandé à ce que la participation financière de la Confédération soit plus élevée. Or, la Confédération se voit obligée de prioriser les projets qu'elle soutient, et ce pour deux raisons : premièrement parce que les moyens prévus pour le trafic d'agglomération dans le FORTA sont limités, deuxièmement parce que les demandes des agglomérations dépassent de loin les moyens disponibles (cf. Tableau 1).

Tableau 1: Aperçu des générations

Génération	Nombre de projets d'agglomération (soumis/cofinancés)	Coûts des projets soumis pour cofinancement, en milliards de francs suisses	Coûts des projets cofinancés selon les priorités fixées par la Confédération, en milliards de francs suisses
1 ^{re} génération	30 / 26	8,5	3,8
2 ^e génération	41 / 38	9,6	4,7
3 ^e génération	37 / 35	6,0	3,9
4 ^e génération	32 / 32	5,9	4,3

La motion 19.4184 Töngi du 26 septembre 2019, rejetée par le Conseil national le 23 septembre 2021 sur proposition du Conseil fédéral, demandait que la part des moyens du FORTA destinés au trafic d'agglomération soit augmentée en réduisant la part destinée aux routes nationales. L'initiative parlementaire 24.472 Töngi du 18 décembre 2024, qui formule la même demande, fait actuellement l'objet d'un examen préalable.

Pour l'instant, le Conseil fédéral estime qu'il n'est pas nécessaire de réétudier cette demande, eu égard au fait que par le passé, les moyens demandés pour les projets d'agglomération étaient nettement inférieurs aux sommes allouées par le Parlement. Il pense donc que la question de la participation financière de la Confédération n'est pas une priorité.

Il pense aussi qu'une augmentation des taux de contribution pour chaque projet d'agglomération⁹, pour certains projets ou pour des catégories de projets n'est pas pertinente. En effet, comme la Confédération ne dispose que de moyens limités, elle ne pourrait plus soutenir qu'un nombre restreint de projets. De plus, cela aurait des répercussions négatives sur la collaboration entre les communes et les cantons, alors même qu'il s'agit d'un des facteurs de réussite du programme en faveur du trafic d'agglomération.

⁹ Selon l'art. 17d de la loi fédérale du 22 mars 1985 concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire et des autres moyens affectés à la circulation routière et au trafic aérien (LUMin ; RS 725.116.2), les contributions de la Confédération s'élèvent à 50 % au plus des frais pris en compte.

Réalisation des projets de mobilité douce dans le cadre des projets d'agglomération

En ce qui concerne le renforcement de la promotion de la mobilité douce en milieu rural, nous renvoyons ici au rapport en réponse au postulat 22.3638 Michel¹⁰ du 4 septembre 2024.

6.3 Soutien en personnel

Une des raisons principales ayant retardé les projets est le peu de ressources en personnel dans les communes et les cantons. L'art. 86 Cst. prévoit que les moyens du FORTA sont utilisés pour améliorer les **infrastructures de transport** en lien avec la circulation routière.

La Constitution n'autorise donc pas à financer les ressources en personnel des communes et des cantons avec des fonds provenant du FORTA. Les communes et les cantons doivent financer eux-mêmes le personnel nécessaire et doivent s'assurer que les projets déposés soient réalisables dans les délais.

6.4 Soutien technique

Comme l'explique le Conseil fédéral dans son rapport en réponse au postulat 22.3638 Michel du 4 septembre 2024, la Confédération fournit des connaissances de base acquises avec différents programmes et études sur les infrastructures cyclables. Elle apporte également son soutien aux cantons et aux communes lorsqu'ils planifient des travaux en la matière, notamment avec la Roadmap Vélo et dans le cadre de la loi fédérale sur les voies cyclables¹¹.

Diverses études ont été menées aussi dans le cadre du programme en faveur du trafic d'agglomération (« Maîtrise du trafic dans les agglomérations »). À ce sujet, il convient notamment de mentionner l'étude concernant le potentiel du vélo à assistance électrique dans les agglomérations de moins de 100 000 habitants¹². Par ailleurs, il existe des offres de conseils en matière de planification de l'urbanisation par des organismes indépendants¹³. En bref, aujourd'hui, le soutien technique fourni par la Confédération est suffisant.

7 Conclusion

Le Conseil fédéral estime que les mesures, prises en étroite collaboration avec les agglomérations, suffisent pour assurer la réussite du programme en faveur du trafic d'agglomération et qu'il n'est pas nécessaire d'en faire plus.

Il serait possible d'optimiser les procédures cantonales ou communales, mais cela ressort aux cantons et aux communes. Le Conseil fédéral s'abstiendra donc d'attribuer de nouveaux mandats.

L'Office fédéral du développement territorial (ARE), responsable du programme en faveur du trafic d'agglomération, et les autres offices fédéraux impliqués continueront toutefois de dresser un bilan après chaque génération et, le cas échéant, à réagir en étroite collaboration avec les agglomérations et à mettre en œuvre des améliorations et des simplifications là où cela est possible.

¹⁰ [22.3638 | Développer les interfaces multimodales et les infrastructures cyclables en milieu rural](#)

¹¹ L'OFROU met notamment à disposition diverses aides à l'exécution, des informations de base, des recueils d'exemples et des études concernant la mobilité douce. Documents disponibles à l'adresse suivante : [Publications concernant la mobilité douce](#).

¹² Les rapports finaux sont consultables sur le site Internet de l'ARE : [Maîtrise du trafic dans les agglomérations – Série d'études \(admin.ch\)](#).

¹³ Entre autres sur la page [Conseil en aménagement | EspaceSuisse](#)