

EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE DECRET

accordant au Conseil d'Etat un crédit d'investissement de CHF 17'275'000.- pour financer des subventions aux communes portant sur les mesures en faveur des deux-roues non motorisés des projets d'agglomération et pour renforcer l'activité du Guichet cantonal vélo

1 PRESENTATION DU PROJET

1.1 Résumé

Fin septembre 2010, le Conseil d'Etat adopte la stratégie cantonale de promotion du vélo. En août 2013, le Grand Conseil adopte l'exposé des motifs et projet de loi, ainsi que le crédit de CHF 13'300'000 qui l'accompagne, permettant au Canton de soutenir les mesures vélos de compétence communale, inscrites dans les projets d'agglomération.

Les bases légales cadrant le soutien cantonal aux communes figurent dans la loi sur la mobilité et les transports publics (RSV 741.21, LMTP). L'article 29a indique que le Canton peut accorder une subvention aux communes à raison de 15% pour participer au financement de mesures d'aménagements d'infrastructures en faveur des deux-roues non motorisés sur les routes communales ou sur les routes cantonales en traversée de localité ; la subvention est portée à 20% pour les ouvrages de franchissement. Le subventionnement d'une mesure est conditionné à l'octroi d'une subvention fédérale dans le cadre des projets d'agglomération.

Le présent exposé des motifs et projet de décret a pour but de poursuivre l'appui cantonal aux communes, en proposant un deuxième crédit. Il concerne les prochaines mesures d'aménagements et d'infrastructures à réaliser par les communes :

- en faveur des vélos,
- figurant dans un accord sur les prestations (au bénéfice d'une subvention fédérale),
- n'ayant pas bénéficié du premier crédit.

1.2 Stratégie cantonale de promotion du vélo – résumé

Dans son plan directeur cantonal de 2008, dont la quatrième adaptation a été adoptée en juin 2017, le Canton a défini des objectifs ambitieux visant à promouvoir la mobilité douce dans les déplacements quotidiens de la population. Le Canton "encourage les déplacements à pied et en deux-roues non motorisés, surtout à l'intérieur des agglomérations, à proximité des centres, ainsi que dans le cadre des déplacements scolaires, touristiques et de loisirs, avec pour objectif d'optimiser les chaînes de mobilité.". Le Canton s'est fixé pour objectif de "tripler les distances parcourues en vélo et doubler les distances parcourues à pied à l'horizon de 2020".

La mise en œuvre de ces objectifs est précisée dans la Stratégie cantonale de promotion du vélo, qui a été adoptée par le Conseil d'Etat fin septembre 2010. Cette stratégie prévoit deux familles de mesures.

La première concerne les réseaux et les infrastructures en faveur des vélos :

- Soutien cantonal aux infrastructures cyclables dans les agglomérations, qui forment un enjeu clef pour le développement du vélo comme moyen de déplacement. En effet, les agglomérations regroupent 70% des habitants et 80% des emplois du canton, dans un environnement présentant un bâti compact favorisant les déplacements de courte distance.
- Développement de la complémentarité transports publics – vélo en sécurisant les chemins d'accès aux arrêts de transports publics situés dans les centres régionaux et en améliorant les conditions de stationnement dans les interfaces de transports.
- Le plan du réseau cyclable cantonal permet de coordonner la planification des réseaux cyclables prévus dans et hors agglomération. Il est constitué de quatre "couches" de planification coordonnées : réseaux cyclables d'agglomération, de rabattement sur les centres régionaux, de liaison et La Suisse à vélo.

La seconde famille de mesures vise à sensibiliser la population et les responsables techniques des communes et du Canton à ce mode de déplacement.

- Sensibiliser le public en soutenant les actions de promotion menées par les organismes publics et privés.
- Sensibiliser les partenaires techniques en privilégiant le travail en concertation, la consultation des associations représentant les usagers et en promouvant les outils de formation. Un Guichet vélo a été mis en place par la Direction générale de la mobilité et des routes (DGMR) dans le but d'offrir à l'interne et aux communes une instance de conseil et d'appui en matière de planification et d'aménagements cyclables. Ces prestations sont, à ce jour, peu développées en rapport avec les ressources qui ont pu être consacrées à l'activité du Guichet vélo (0,3 ETP).

1.3 Etat de consommation du crédit adopté en 2013

Le réseau cyclable des agglomérations est en cours de constitution par les communes et le Canton qui mettent en œuvre les infrastructures cyclables (itinéraires, franchissements, stationnement, requalification routière, etc.), planifiées dans les projets d'agglomération.

Cette mise en œuvre est le résultat de l'établissement de projets d'agglomérations (dits de première génération) et de leur actualisation ou de compléments établis, selon les directives fédérales, tous les quatre ans (projets d'agglomération dits de deuxième, puis troisième génération et ainsi de suite). Sur la base de ces projets révisés, la Confédération décide de l'attribution de subventions fédérales aux infrastructures de transports des agglomérations en général, et à certaines mesures en faveur des vélos en particulier.

Le premier crédit vélo, voté en 2013, a été dimensionné sur la base des mesures vélos des projets d'agglomération au bénéfice d'un financement fédéral, répondant au moment de son adoption aux exigences de l'article 29 de la LMTP. Toutefois, de nombreuses mesures vélos des projets d'agglomérations réunissant les conditions pour une subvention doivent encore être réalisées et n'ont pas encore bénéficié du soutien cantonal.

Le premier crédit est engagé à hauteur de 63% de son total (montant versé aux communes et montant réservé pour les mesures engagées ; réf. déc. 2017). Celui-ci est consommé à hauteur de 18% de son total (subventions déjà versées ; réf. déc. 2017). Les subventions correspondantes seront versées sur la base de décomptes dans les années suivantes.

La consommation partielle du premier crédit s'explique principalement par deux phénomènes :

- Le versement de la subvention cantonale s'effectue sur la base du rapport final adressé à la Confédération une fois les travaux et le bouclage comptable terminés. Selon les plannings des travaux transmis par les communes, la totalité des montants réservés devrait être versée aux

communes d'ici 2021.

- Le faible degré de maturité des mesures présentées dans le cadre des projets d'agglomération de première génération a conduit, pour bon nombre de mesures, à un décalage de plusieurs années par rapport aux plannings intentionnels de mise en œuvre communiqués à la Confédération.

Le rythme de mise en œuvre des infrastructures cyclables dans les agglomérations a été, les premières années, relativement réduit. Il a toutefois progressivement augmenté et devrait encore s'accélérer :

- Fin 2014, le crédit était engagé à 2.56% de son total. Son niveau d'engagement est monté à 27% fin 2015 et a atteint 63% le 1^{er} décembre 2017.
- Les plannings de réalisation actualisés communiqués par les communes dans le bilan de mise en œuvre des projets d'agglomération montrent que de nombreuses mesures des projets d'agglomération de première et deuxième génération seront réalisées entre 2018 et 2021.

Le rythme de mise en œuvre et la tenue des plannings annoncés dans les projets d'agglomération de troisième génération (2019-2022) devraient s'améliorer, car le degré de maturité souhaité pour les mesures candidates au financement fédéral a été plus élevé que pour les deux premières générations de projets d'agglomération.

Le Conseil d'Etat a fourni un bilan synthétique de la mise en œuvre de la stratégie cantonale de promotion du vélo dans sa réponse à la simple question Martine Meldem 16_QUE_051 "*où en est la mise en œuvre de la stratégie cantonale de promotion du vélo à l'horizon 2020 ?*". Outre les subventions versées aux communes, présentées ci-dessus, une actualisation du bilan (état mars 2018) est donnée ci-dessous par domaine d'action :

- Développer l'intermodalité vélo + train/bus : Le réseau cyclable de rabattement sur les gares est en cours de constitution dans les agglomérations ainsi qu'autour des gares des centres régionaux. Depuis 2010, des aménagements cyclables planifiés par la stratégie cantonale ont été réalisés sur 37 km de route cantonale hors localité, dont 14 km sont actuellement en cours de travaux. A cela s'ajoutent les réalisations à venir : 3 km en cours de procédure (enquêtes en cours ou récentes), 21 km en phase d'avant-projet, 50 km en phase d'étude préliminaire et seul 1 km a été abandonné suite à la mise à l'enquête publique.
- Sensibiliser le public : L'adoption de la nouvelle LMTP offre au Canton des bases légales plus solides pour subventionner les mesures de promotion en faveur du vélo. Aux mesures de promotions soutenues de longue date (La Suisse à vélo, les plans de mobilité d'entreprise et la semaine de la mobilité) s'ajoutent deux nouvelles mesures : la Fugue chablaisienne et le Défi vélo. Le Défi vélo est une mesure de sensibilisation particulièrement intéressante, car elle cible la tranche d'âge 15-20 ans, lors de laquelle les adolescents et jeunes adultes forgent leurs pratiques en termes de mobilité.
- Sensibiliser et conseiller les responsables des espaces publics : Les démarches de concertation sont aujourd'hui intégrées dans l'organisation des études menées par le Canton ou dans lesquelles le Canton est associé. Les relations avec les milieux associatifs cyclables se sont intensifiées. Lors de l'élaboration des projets, la consultation des associations représentant les usagers cyclistes (ATE, PRO VELO, TCS) est systématique pour les projets cantonaux, fortement encouragée pour les projets communaux. Le savoir-faire acquis sur les projets ou dans les réalisations est capitalisé et mis à disposition lors des projets successifs. Un responsable du Guichet vélo cantonal a été nommé (0.3 ETP) et est à disposition des communes et de la DGMR pour tout conseil en matière de planification des réseaux cyclables et d'aménagement cyclable.

En synthèse, si, le rythme de réalisation des aménagements cyclables, sur le réseau cantonal et communal a été, les premières années, relativement réduit, la stratégie cantonale de promotion du vélo déploie progressivement ses effets dans les pratiques cantonales et dans les projets d'agglomération.

Le rythme de mise en œuvre devrait s'accélérer ces prochaines années. Le deuxième crédit sollicité par le présent EMPD soutiendra les actions croissantes des communes en la matière.

Les activités de conseil assumées par le Guichet cantonal vélo à l'interne de l'Etat ainsi qu'aux communes porteuses des mesures d'agglomération s'intensifieront en conséquence. Les actions de conseil hors périmètre d'agglomération, de promotion du vélo et l'intensification des relations avec les milieux associatifs dans le cadre des consultations conduites en parallèle avec l'élaboration des projets devront également être renforcées.

1.4 Projets d'agglomération – mobilité douce

Suite au Plan directeur de la locomotion douce, publié en 2002, la Confédération confirme l'importance qu'elle accorde à la mobilité douce dans les programmes d'agglomération. Elle rappelle ses attentes en la matière, en particulier dans son document d'aide au travail "la mobilité douce dans les projets d'agglomération" qui rappelle que la mobilité douce doit être considérée comme le troisième pilier du transport de personnes, au même titre que le transport individuel motorisé et les transports publics. Les projets d'agglomération doivent remplir des conditions minimales dans le domaine de la mobilité douce s'ils entendent bénéficier du soutien de la Confédération.

Sur la base de ces indications, les projets d'agglomération vaudois ont prévu la mise en œuvre de mesures de sensibilisation (carte des itinéraires cyclables, semaine de la mobilité, plan de mobilité d'entreprise) et d'aménagements d'infrastructures qui peuvent être regroupés dans quatre catégories principales :

- Interventions sur le réseau routier cantonal et communal visant à sécuriser certains axes du réseau par l'aménagement de bandes ou de pistes cyclables nouvelles.
- Création de nouveaux franchissements dans le but de densifier le réseau cyclable des agglomérations et de le rendre plus performant pour les usagers en raccourcissant les trajets entre les centralités.
- Développement de l'offre en stationnement sur le domaine public, à proximité des "centralités", des gares et arrêts clefs des réseaux de transports publics afin d'encourager les déplacements combinant vélo et transports publics (Bike & Ride, vélostation).
- Jalonnement des itinéraires pour diriger les cyclistes sur des axes sécurisés.

1.4.1 Financement fédéral des mesures des projets d'agglomération

Les dispositions légales fédérales ont permis dans un premier temps la création d'un fonds défini dans la loi fédérale sur le fonds d'infrastructure du 6 octobre 2006 (LFInfr, RS 725.13). Ce fonds, qui a permis à la Confédération d'accorder une contribution aux infrastructures de transport des projets d'agglomérations de première et deuxième génération, sera remplacé dès 2019 par le fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA), à caractère pérenne et destiné à financer tous les projets d'agglomération des générations suivantes.

La Confédération a évalué les projets d'agglomération qui lui ont été transmis fin 2007, puis fin 2012 et a fixé les contributions fédérales pour chaque projet d'agglomération. Les montants plafonds retenus par la Confédération pour les mesures subventionnées ont été définis sur la base des coûts des mesures figurant dans les projets d'agglomération transmis à fin 2007 et fin 2012. Ils figurent dans les accords sur les prestations ratifiés entre la Confédération et le Canton. Certaines mesures de mobilité douce sont agrégées en paquets de mesures dans les accords sur les prestations. Dans ces cas, la répartition du financement fédéral entre mesures fait l'objet d'une convention de répartition.

La confirmation du financement fédéral des mesures des projets d'agglomération de troisième génération, déposés en décembre 2016, devrait intervenir mi 2019, période à laquelle la

décision du Parlement est attendue.

1.4.2 Plan des mesures OPAIR 2005 du PALM

Dans le domaine de la protection de l'air, la législation fédérale prévoit que lorsque plusieurs sources de pollutions atmosphériques entraînent des atteintes nuisibles ou incommodantes, ou si de telles atteintes sont à prévoir, l'autorité compétente établit, dans un délai fixé, un plan de mesures à prendre pour réduire ces atteintes ou pour y remédier. Ce plan est contraignant pour les autorités auxquelles les cantons ont confié des tâches d'exécution (art. 44a, al. 1 et 2 de la Loi sur la protection de l'environnement, RS 814.01 - LPE). Les limites et mesures précitées sont détaillées dans l'ordonnance fédérale du 16 décembre 1985 sur la protection de l'air (OPair, RS814.318.142.1). Pour ce qui est des compétences, l'exécution des mesures qui découlent de la législation fédérale est confiée aux cantons (art. 36 LPE).

Au niveau cantonal, les plans des mesures OPair sont élaborés par le service compétent, qui entend les communes intéressées et assure la coordination nécessaire lorsque de tels plans concernent plusieurs communes ; ils sont approuvés par le Conseil d'Etat (cf. art. 14 du règlement du 7 octobre 1983 d'application de la LPE, RVLPE, RSV 814.01.1).

Dans le canton de Vaud, un plan des mesures OPair est en vigueur pour le périmètre de l'agglomération Lausanne-Morges. Trois mesures traitent de la mobilité douce :

- La mesure MO-20 - Hiérarchisation des modes et moyens de transport privilégiant la mobilité non motorisée.
- La mesure MO-21 - Réalisation d'infrastructures de stationnement pour vélos.
- La mesure MO-22 - Incitation à une pratique quotidienne de la mobilité douce (itinéraires, promotion).

1.5 Appuis cantonal aux mesures en faveur des deux-roues non motorisés dans les projets d'agglomération

1.5.1 Domaine d'application

Le crédit sollicité par le présent EMPD s'applique à toutes les mesures vélo et la part vélo des mesures multimodales (requalifications routières, interfaces de transports, aménagement de places, etc.) de compétence communale, répondant aux exigences légales fixées par l'article 29 de la LMTP non encore subventionnées par le premier crédit.

1.5.2 Compétence et organisation de la mise en œuvre des mesures des projets d'agglomération

La répartition des tâches entre l'Etat et les communes est définie dans la loi cantonale sur les routes (RSV 725.01, LRou) :

- les communes sont propriétaires des routes communales et des routes cantonales en traversée de localité : elles sont en charge de l'aménagement, de l'entretien et du financement de ce réseau,
- le Canton est propriétaire des routes cantonales hors traversée de localité : il est en charge de l'aménagement, de l'entretien et du financement de ce réseau.

1.5.3 Mécanisme de soutien financier

Les principes sont définis par la LMTP :

- La subvention est destinée aux communes (art 29a, al.1)
- Les mesures pouvant bénéficier d'un soutien cantonal de 15% sont les mesures d'aménagement d'infrastructures en faveur des deux roues non motorisés sur les routes communales ou sur routes cantonales en traversée de localité (art. 29a, al.1).

- Le soutien cantonal est porté à 20% pour les ouvrages de franchissement (passage inférieur, passerelle) (art. 29a, al.2).
- Le soutien cantonal à une mesure ne sera possible que si cette dernière est elle-même financée par la Confédération dans le cadre du programme d'agglomération via son fonds d'infrastructure (art. 29a, al.3), qui sera remplacé par le fonds FORTA dès 2019.

Les éléments suivants sont précisés :

- Pour assurer une prise en compte homogène des coûts, le soutien cantonal sera versé sur la base du décompte final établi par la commune et approuvé par l'autorité en charge de l'octroi de la subvention.
- Au même titre que la Confédération, le Canton ne considérera que les frais imputables des mesures pour définir le montant de la subvention. Le cas échéant, le document "Coûts occasionnés par la construction des infrastructures de mobilité douce les plus courantes – documentation sur la mobilité douce Nr 120", publié par la Confédération, servira de base pour définir les frais imputables.

Un montant plafond est défini pour chaque mesure. Il est défini sur la base des coûts imputables définis dans l'accord sur les prestations ou, à défaut, sur la base des conventions de répartition.

1.5.4 Montant du crédit d'investissement pour l'appui cantonal aux mesures vélo de compétence communale

Les mesures prises en compte pour le dimensionnement du crédit d'investissement sont les mesures des projets d'agglomération sur territoire vaudois, conformes aux exigences légales fixées par l'art. 29a de la LMTP :

- en faveur des vélos,
- de compétence communale,
- figurant dans un accord sur les prestations,
- n'ayant pas bénéficié du premier crédit.

Tenant compte des incertitudes liées à la conduite d'un nombre important de mesures et fort de l'expérience du premier crédit, **le montant de ce deuxième crédit d'investissement destiné aux subventions est estimé à CHF 16.4 millions de francs**, dont à titre indicatif 17% pour l'agglomération d'Yverdon, 2% pour l'agglomération du Chablais, 30% pour l'agglomération du Grand Genève et 51% pour l'agglomération Lausanne-Morges (voir annexe 1).

Par ailleurs, le crédit d'investissement sollicité par le présent EMPD comprend **un montant de CHF 875'000.-afin de renforcer l'activité du Guichet cantonal vélo** (1 ETP) pendant cinq ans afin :

- d'accompagner, par du conseil, les communes élaborant des projets subventionnés dans le cadre des projets d'agglomération (bonnes pratiques, attractivité et sécurité des aménagements projetés, relations avec les milieux associatifs actifs dans le domaine du vélo),
- d'améliorer et accélérer la mise en œuvre des mesures de compétence cantonale sur le réseau des routes cantonales hors traversée de localité.

Ce renforcement est également destiné à augmenter les prestations de promotion de la pratique du vélo et de conseil relatif à la planification et la mise en œuvre de mesures d'aménagement à l'attention des autorités communales, également en dehors des périmètres d'agglomération.

Le montant total de ce deuxième crédit d'investissement est ainsi de CHF 17.275 millions de francs.

2 MODE DE CONDUITE DU PROJET

2.1 Gestion de l'aide fédérale

Selon l'article 17 b de la loi fédérale concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire et de la redevance autoroutière (LUMin ; RS 725.116.2), les contributions de la Confédération sont versées aux cantons à l'intention des organismes responsables.

La Direction générale de la mobilité et des routes (DGMR) du Département des infrastructures et des ressources humaines (DIRH) est désignée par la Confédération au titre d'organe de coordination. La DGMR a pour tâche de reverser aux maîtres d'ouvrages des mesures concernées (en règle générale : les communes) la contribution fédérale attribuée au projet concerné selon la convention de financement passée entre le DIRH et la Confédération.

2.2 Gestion de l'aide cantonale

Le Canton, représenté par la DGMR, gérera de manière distincte l'attribution des subventions cantonales aux mesures vélo des projets d'agglomération, par le biais de conventions de subventionnement, selon les dispositions de la LMTP.

3 CONSEQUENCES DU PROJET DE DECRET

3.1 Conséquences sur le budget d'investissement

L'objet d'investissement est inscrit sous l'EOTP I.000590.01 "Stratégie cantonale 2 roues : 2^{ème} étape". Il est prévu au budget 2018 et au plan d'investissement 2019-2022 avec les montants suivants :

<i>(en milliers de CHF)</i>					
Intitulé	Année 2018	Année 2019	Année 2020	Année 2021	Année 2022
Budget d'investissement 2018 et plan 2019-2022	500	1'000	1'000	1'000	1'243

Les dépenses et recettes faisant l'objet de l'EMPD sont planifiées de la manière suivante :

<i>(En milliers de CHF)</i>					
Intitulé	Année 2018	Année 2019	Année 2020	Année 2021 et suivantes	Total
Investissement total : dépenses brutes	500	3'675	3'675	9'425	17'275
Investissement total : recettes de tiers	-	-	-	-	-
Investissement total : dépenses nettes à la charge de l'Etat	500	3'675	3'675	9'425	17'275

Lors de la prochaine réévaluation, les tranches de crédit annuelles seront modifiées dans le cadre de l'enveloppe octroyée.

3.2 Amortissement annuel

L'amortissement du crédit d'investissement est prévu sur 20 ans à raison de CHF 863'800.- (arrondi) par an.

3.3 Charges d'intérêt

La charge annuelle d'intérêt du crédit d'investissement sera :

CHF 17'275'000 x 4.0% x 0.55 = CHF 380'100.- (arrondi)

dont CHF 186'300.- (arrondi) relatifs aux charges nouvelles (selon chapitre 3.10).

3.4 Conséquences sur l'effectif du personnel

Le projet de décret comprend le montant destiné à financer l'activité accrue du Guichet cantonal vélo (1 ETP en CDD) pendant cinq ans.

3.5 Autres conséquences sur le budget de fonctionnement

La charge annuelle d'amortissement de CHF 863'800.- est financée au moyen des revenus extraordinaires des préfinancements d'un montant de CHF 325 millions que le Conseil d'Etat a proposé de consacrer au soutien en faveur des infrastructures de transport. Cette somme constitue une part des CHF 500 millions qui a pu être dégagée pour des projets notamment en faveur des infrastructures de transport, des efforts d'innovation et de diversification de l'industrie et des énergies renouvelables grâce à l'excédent financier prévu pour la péréquation fédérale (RPT).

3.6 Conséquences sur les communes

Les communes impliquées dans les projets d'agglomération se sont engagées à mettre en œuvre les mesures prévues dans le programme de mise en œuvre des projets d'agglomération. Le crédit sollicité par le présent EMPD permettra d'alléger les investissements communaux pour les mesures vélo des projets d'agglomération. Il permet également d'améliorer le conseil aux communes en matière de planification et d'aménagement cyclables, notamment celles, en très grande majorité, qui ne sont pas dotées de services techniques spécialisés en la matière.

3.7 Conséquences sur l'environnement, le développement durable et la consommation d'énergie

Une évaluation des mesures vélo pouvant bénéficier d'un financement cantonal a été réalisée à l'aide de la boussole 21, développée par l'unité du développement durable (UDD). Elle met en évidence l'apport positif des mesures pour les trois piliers du développement durable.

Economie

Les mesures en faveurs des cyclistes répondent aux besoins exprimés dans de nombreux documents de planification (plan directeur de la locomotion douce, plan directeur cantonal, stratégie cantonale de promotion du vélo, projets d'agglomération, plan des mesures OPair du PALM, etc.) et bénéficient d'un bon rapport coût/utilité (réf. évaluation du projet d'agglomération Lausanne-Morges, INFRAS et MRS, novembre 2007 / resp. PALM 2012, rapport de projet, juin 2012, chapitre 10.4).

La viabilité des projets est également considérée comme favorable, puisque les communes ont globalement affiné les horizons de réalisation des mesures dans le bilan de mise en œuvre des projets d'agglomération. Sur un total de plus de 160 mesures en faveur de la mobilité douce (mesures multimodales comprises), seules deux mesures ont été abandonnées, et trois seront remplacées en raison de contraintes imposées par une planification d'ordre supérieur.

Dans les zones urbaines comprenant un réseau de transports publics urbain (TP) fortement utilisé, le développement des réseaux cyclables peut diminuer le coût inhérent aux indemnités d'exploitation des TP. En effet, un transfert modal des TP vers le vélo peut, dans ce type de contexte, compléter l'offre TP existante et tendre à diminuer ou minimiser l'accroissement du niveau de l'offre TP à financer par les budgets communaux et cantonaux.

Un transfert modal des transports individuels motorisés (TIM) vers le vélo tend à diminuer ou minimiser l'accroissement du volume de trafic motorisé, ce qui contribue à diminuer les coûts d'entretien ou des mesures d'assainissement.

Dans une moindre mesure, la réalisation de nouvelles infrastructures participe à la dynamique économique (création de projet, études, etc.) et améliore les conditions d'accès aux entreprises (création/sécurisation d'itinéraires, etc.).

Environnement

En raison de son rayon d'action, le vélo est un moyen de déplacement particulièrement bien adapté au milieu urbain ; douze à quinze minutes suffisent pour parcourir trois kilomètres à vélo. Il est souvent plus performant que les transports individuels motorisés aux heures de pointe, voire que les transports publics sur route dans certains cas. De plus, le vélo se combine bien avec les transports publics sur rails pour des trajets plus longs, par exemple entre les agglomérations.

Un transfert modal de la voiture au vélo participe au désengorgement des centres villes puisque le vélo occupe une surface nettement inférieure aux voitures, tant sur la route que dans les parkings. De plus, il permet de diminuer les émissions de particules et l'utilisation des énergies fossiles.

Dans une moindre mesure, le transfert modal réduit l'apport de substances polluantes dans le sol et participe à une diminution des gaz à effet de serre.

La création de nouvelles infrastructures en faveur des cyclistes peut impliquer une augmentation des surfaces imperméables.

Société

La réalisation de nouvelles infrastructures vise principalement à sécuriser les trajets à vélo et à en raccourcir certains grâce à la création de nouveaux itinéraires ou de nouveaux franchissements d'obstacles. Une forte amélioration de la sécurité des usagers et du cadre de vie est donc attendue.

Comme la pratique du vélo implique une activité physique, son utilisation quotidienne participe directement à la lutte contre les maladies cardio-vasculaire et les problèmes d'obésité.

Le réseau cyclable planifié dans les agglomérations vise principalement à répondre aux déplacements quotidiens de la population (pendulaire, formation, achats, etc.). Des synergies sont toutefois recherchées avec les réseaux de loisir "La Suisse à vélo", dans le but de minimiser les coûts et de sécuriser les déplacements de loisir.

Enfin, le développement des infrastructures en faveur des cyclistes encourage et sécurise l'usage d'un moyen de déplacement bon marché et accessible à tous sur le plan financier.

3.8 Programme de législature et PDCn (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

La promotion de la mobilité douce fait partie de la mesure 2.8 "poursuivre une politique active en faveur d'une mobilité sûre et de qualité" du programme de législature 2017 – 2022, adopté le 1er novembre 2017 par le Conseil d'Etat. Les objectifs suivants y sont précisés :

- Développer en particulier les interfaces (gares, stations, parkings d'échange) de transport pour favoriser le report modal, l'autopartage, le covoiturage et la mobilité douce
- Encourager le développement de la mobilité non-polluante, en respectant la priorité donnée au transfert modal, tout en favorisant particulièrement l'autopartage et les modalités du même ordre.

La subvention cantonale octroyée aux mesures vélo de compétence communale permet de mettre en œuvre la mesure A23 du plan directeur cantonal qui indique notamment que "*Le Canton encourage les déplacements à pied et en deux roues non motorisés, surtout à l'intérieur des agglomérations...*".

3.9 Loi sur les subventions (application, conformité) et conséquences fiscales TVA

Le projet de décret est conforme aux principes de la loi sur les subventions (RSV 610.15, LSubv).

Le décret est basé sur les dispositions de la loi cantonale sur la mobilité et les transports publics (LMTP)

Les conditions des contributions seront formalisées dans le cadre de conventions de subventionnement entre les bénéficiaires de la contribution et l'Etat de Vaud, représenté par la DGMR. Ces conventions fixeront les modalités des contributions, notamment la part de l'aide cantonale et le montant plafond y

relatif, ainsi que la procédure de suivi et de contrôle de la subvention (lettre h de l'article 11, LSubv), l'obligation de renseigner du bénéficiaire (lettre k de l'article 11, LSubv). Le suivi est assuré par la DGMR.

3.10 Conformité de l'application de l'article 163 Cst-VD

Les charges nouvelles sont définies par opposition aux charges dites "liées", soustraites à l'obligation citée dans l'alinéa 2 de l'article 163 Cst-VD : "Avant de présenter tout projet de loi ou de décret entraînant des charges nouvelles, le Conseil d'Etat s'assure de leur financement et propose, le cas échéant, les mesures fiscales ou compensatoires nécessaires".

Une charge est liée lorsqu'elle est imposée par une disposition légale en vigueur ou par l'exécution d'une tâche publique, de sorte que l'autorité de décision n'a aucune marge de manœuvre quant à son principe, à son ampleur et au moment où elle doit être engagée.

3.10.1 Principe de la dépense

Le projet de décret repose notamment sur l'article 52, alinéa 3 de la Constitution vaudoise qui impose comme mission à l'Etat et aux communes de lutter contre toute forme de pollution portant atteinte à l'être humain ou à son environnement. En encourageant le développement des mesures vélo dans les agglomérations, l'Etat participe à la lutte contre l'engorgement des réseaux routiers, les émissions sonores et de poussières fines, les problèmes de stationnement ou les problèmes de santé publique.

Le développement de la mobilité douce est considéré comme "un pilier indispensable à toute politique de mobilité durable" dans le plan des mesures OPair de l'agglomération Lausanne-Morges adopté par le Conseil d'Etat le 11 janvier 2006 (voir aussi chapitre 1.4.2 de l'exposé des motifs). Les valeurs limites d'émissions des polluants atmosphériques, notamment les oxydes d'azote, sont en effet dépassées dans l'agglomération. Une des mesures les plus efficaces pour lutter contre les émissions de polluants provenant du trafic individuel motorisé consiste à promouvoir un report des usagers vers un autre mode de déplacement plus favorable à l'environnement, comme la mobilité douce. Les actions à mener sont développées dans les fiches MO-21 et MO-22 du plan des mesures OPair. Ces mesures font partie des PALM 2007 et 2012 ; elles bénéficient de la contribution fédérale pour les projets d'agglomération.

Dès lors, les mesures concernant le PALM constituent ainsi des dépenses liées (51% du total selon chapitre 1.5.4).

En revanche, les mesures concernant les agglomérations aggloY, Chablais et Grand Genève constituent des dépenses nouvelles, car ces projets ne découlent pas d'un plan des mesures OPair (49% du total selon chapitre 1.5.4).

3.10.2 Quotité de la dépense

Les mesures vélo constituent une partie des projets d'agglomération qui ont été favorablement évaluées par la Confédération, notamment en raison de leur rapport coût-utilité très favorable.

Le financement des mesures par la Confédération et le Canton se base sur un coût effectif limité aux infrastructures (frais imputables), plafonné aux montants annoncés et basé sur des coûts usuels définis par la Confédération dans le document "Coûts occasionnés par la construction des infrastructures de mobilité douce les plus courantes – documentation sur la mobilité douce Nr 120".

3.10.3 Moment de la dépense

La mise en œuvre d'une aide cantonale aux mesures vélo des projets d'agglomération est liée au planning de mise en œuvre fixé par la Confédération dans son programme d'agglomération. Les arrêtés fédéraux suivants fixent le délai de mise en œuvre des mesures des projets d'agglomération de première et deuxième génération :

- arrêté fédéral du 21 septembre 2010 sur la libération des crédits du programme en faveur du trafic d'agglomération à partir de 2011,
- arrêté fédéral du 16 septembre 2014 sur la libération des crédits du programme en faveur du trafic d'agglomération à partir de 2015.

3.10.4 Conclusion

Conformément à l'art 163, alinéa 2, de la Constitution vaudoise, avant de proposer tout projet de loi ou de décret entraînant des charges nouvelles, l'Etat doit s'assurer de leur financement.

Les mesures concernant le PALM constituent des dépenses liées (51% du total : voir ci-dessus).

Dans le cas présent, la compensation des dépenses nouvelles, pour la part de l'amortissement annuel, est prélevée sur le montant de CHF 325 millions que le Conseil d'Etat a proposé de consacrer au soutien en faveur des infrastructures de transport. Cette somme constitue une part des CHF 500 millions de francs qui a pu être dégagée pour des projets notamment en faveur des infrastructures de transport, des efforts d'innovation et de diversification de l'industrie et des énergies renouvelables grâce à l'excédent financier prévu pour la péréquation fédérale (RPT).

En revanche, la charge nette théorique d'intérêt liée aux dépenses nouvelles doit faire l'objet d'une compensation. Les contributions prévues dans le projet de décret visent des subventions à l'investissement. Or, celles-ci, contrairement aux subventions dites de fonctionnement ne sont pas prélevées sur le budget ordinaire de l'Etat. La somme qu'il est prévu d'allouer au Conseil d'Etat doit donc être empruntée, même si elle est prévue dans le cadre du préfinancement. Le préfinancement permet, sur le plan comptable, d'assurer l'amortissement de l'emprunt mais non la charge d'intérêt y relative. C'est pour cette raison, que si l'on admet que l'amortissement du montant afférent à la part des dépenses qualifiées de charge nouvelle est compensé dans le cadre des mesures de préfinancement, il n'en va pas de même pour les intérêts.

Comme on l'a vu au chapitre 3.7 ci-dessus, le transfert modal en faveur du vélo tend à diminuer ou maîtriser l'augmentation des charges nettes liées au financement de la part cantonale des transports publics urbain et aux coûts d'entretien ou subventions à l'entretien sur le réseau des routes cantonales. Ces deux effets positifs ne peuvent toutefois pas être quantifiés.

Dès lors, la charge nette théorique d'intérêt du crédit d'investissement pour la part relative aux agglomérations aggloY, Chablais et Grand Genève doit être compensée. Ce montant représente le 49% du total de CHF 380'100, soit CHF 186'300.-.

Cette compensation sera opérée dans le cadre du budget global du DIRH.

3.11 Découpage territorial (conformité à DecTer)

Néant.

3.12 Incidences informatiques

Néant.

3.13 RPT (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Lors de leur réalisation, les mesures bénéficieront de contributions fédérales. Ce financement découle de la Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches (RPT).

3.14 Simplifications administratives

Une procédure a été mise en place par la DGMR pour assurer la distribution aux communes des subventions fédérales allouées pour les mesures des projets d'agglomération. Dans le but de simplifier les démarches, le Canton coordonne la procédure applicable aux subventions fédérales à celle nécessaire à l'octroi, le suivi et le contrôle des subventions cantonales.

3.15 Protection des données

Néant.

3.16 Récapitulation des conséquences du projet sur le budget de fonctionnement

Le tableau suivant présente la récapitulation des conséquences financières des EOTP I.000590.01 "Stratégie cantonale 2 roues : 2e étape" sur le budget de fonctionnement de l'Etat.

Intitulé	<i>En milliers de francs</i>				
	Année 2018	Année 2019	Année 2020	Année 2021	Total
Personnel supplémentaire (ETP)					
Frais d'exploitation					+
Charge d'intérêt	0	380.1	380.1	380.1	1'140.3
Amortissement	0	863.8	863.8	863.8	2'591.4
Prise en charge du service de la dette					+
Autres charges supplémentaires					+
Total augmentation des charges	0	1243.9	1243.9	1243.9	3'731.7
Diminution de charges		-186.3	-186.3	-186.3	-558.9
Revenus supplémentaires					
Revenus supplémentaires extraordinaires des préfinancements		-863.8	-863.8	-863.8	-2'591.4
Total net	0	193.8	193.8	193.8	581.4

4 CONCLUSION

Vu ce qui précède, le Conseil d'Etat a l'honneur de proposer au Grand Conseil d'adopter le projet de décret ci-après :

PROJET DE DÉCRET
accordant au Conseil d'Etat un crédit d'investissement de
CHF 17'275'000.- pour financer des subventions aux communes portant
sur les mesures en faveur des deux-roues non motorisés des projets
d'agglomération et pour renforcer l'activité du Guichet cantonal vélo

du 3 octobre 2018

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu la loi sur la mobilité et les transports publics du 11 décembre 1990,
vu le projet de décret présenté par le Conseil d'Etat

décrète

Art. 1

¹ Un crédit d'investissement de CHF 17'275'000.- est accordé au Conseil d'Etat pour financer des subventions aux communes portant sur les mesures en faveur des deux-roues non motorisés des projets d'agglomération et pour renforcer l'activité du Guichet cantonal vélo.

Art. 2

¹ Ce montant sera prélevé sur le compte *Dépenses d'investissement* et amorti en 20 ans.

Art. 3

¹ Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution du présent décret. Il en publiera le texte conformément à l'article 84, alinéa1, lettre a) de la Constitution cantonale et en fixera, par voie d'arrêté, la date d'entrée en vigueur.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 3 octobre 2018.

La présidente :

N. Gorrite

Le chancelier :

V. Grandjean

Annexe

Mesures en faveur du vélo dans les projets d'agglomération de 1ère et 2ème génération *	Coûts imputables vélo selon convention de répartition ou accord sur les prestations		Subvention cantonale		
	Réf.2005 IPCo 126.4 [mio CHF]	Réf.2017 IPCo 133.6 [mio CHF]	Réf.2005 IPCo 126.4 [%]	Réf.2017 IPCo 133.6 [mio CHF]	Réf.2017 IPCo 133.6 [mio CHF]
	A titre indicatif				
AggloY 2007	4.61	4.88		0.69	0.73
Réseaux cyclables	1.56	1.65	15%	0.23	0.25
Mesures multimodales (part vélo)	3.05	3.23	15%	0.46	0.48
PALM 2007	23.74	25.10		4.30	4.54
Réseaux cyclables	4.48	4.74	15%	0.67	0.71
Franchissements	14.69	15.53	20%	2.94	3.11
Stationnement vélo	1.85	1.95	15%	0.28	0.29
Mesures multimodales (part vélo)	2.72	2.88	15%	0.41	0.43
Total agglos 2007	28.35	29.98		4.99	5.27
AggloY 2012	17.31	18.30		2.75	2.91
Réseaux cyclables	5	5.29	15%	0.75	0.79
Franchissements	3.06	3.23	20%	0.61	0.65
Stationnement vélo	0.8	0.85	15%	0.12	0.13
Mesures multimodales (part vélo)	8.45	8.93	15%	1.27	1.34
Chablais 2012	2.59	2.73		0.39	0.41
Réseaux cyclables	1.44	1.52	0.15	0.22	0.23
Stationnement vélo	0.69	0.73	0.15	0.10	0.11
Mesures multimodales (part vélo)	0.46	0.48	0.15	0.07	0.07
PAGG 2012	34.21	36.15		6.18	6.53
Réseaux cyclables	8.12	8.58	0.15	1.22	1.29
Franchissements	20.90	22.09	0.20	4.18	4.42
Mesures multimodales (part vélo)	5.19	5.48	0.15	0.78	0.82
PALM 2012	36.73	38.86		6.29	6.66
Réseaux cyclables	9.74	10.32	0.15	1.46	1.55
Franchissements	15.62	16.51	0.20	3.12	3.30
Stationnement vélo	4.64	4.91	0.15	0.70	0.74
Mesures multimodales (part vélo)	6.73	7.12	0.15	1.01	1.07
Total agglos 2012	90.84	96.04		15.61	16.51
Total Agglo Y	21.92	23.18		3.44	3.64
Total agglo Chablais	2.59	2.73		0.39	0.41
Total agglo Grand Genève	34.21	36.15		6.18	6.53
Total agglo Lausanne-Morges	60.47	63.96		10.59	11.20
Total HT	119.19	126.02		20.60	21.78
Total TTC (TVA = 7.7%)	128.37	135.72		22.19	23.46
Coefficient de réduction d'enveloppe selon expérience du 1er crédit (voir ch.1.5.4 de l'EMPD)				30%	
Total TTC du 2ème crédit [mio CHF] ; réf.2017					16.4

* Note : Mesures de 1ère et 2ème génération non encore subventionnées par le crédit d'investissement vélo adopté le 27 août 2013 par le GC et mis en vigueur le 1er décembre 2013. Les mesures des projets de 3ème génération qui seront retenues par la Confédération pour une subvention dans le cadre des projets d'agglomération (via son fonds d'infrastructure, qui sera remplacé par le fonds FORTA dès 2019) sont également éligibles à une subvention cantonale par le présent EMPD.