

Refonte globale du plan directeur en matière de transports (stratégie et mesures B) Commentaires

1. État des lieux

La dernière mise à jour complète du plan directeur cantonal en matière de transports et de mobilité a eu lieu en 2014, dans le cadre de sa refonte globale. Depuis cette date, des adaptations ponctuelles ont été apportées au volet stratégique et aux mesures dans le cadre du controlling biennal des objectifs de prestations. Début 2020, avec l'évolution des conditions-cadres, les services cantonaux des transports ont identifié un important besoin d'ajustement du chapitre consacré à cette thématique.

Le plan sectoriel des transports est l'instrument de coordination stratégique pour la route, le rail, la navigation aérienne et fluviale ainsi que le transport souterrain de marchandises au niveau national. La version actuelle de la partie Programme du plan sectoriel des transports date de 2006. Elle a été systématiquement remaniée ces deux dernières années. La nouvelle partie Programme, intitulée « Mobilité et territoire 2050 » a été adoptée par le Conseil fédéral le 20 octobre 2021. La Confédération y définit les objectifs et les principes de la planification des infrastructures et des systèmes de transport (nationaux). La partie « Mobilité et territoire 2050 » fixe ainsi les modalités du développement à long terme du système global de transport suisse, pleinement coordonné avec le développement territorial. Les contenus du plan sectoriel des transports constituent pour les autorités fédérales, cantonales, régionales et communales un cadre contraignant pour les dossiers de transport et les messages relatifs aux programmes de la Confédération, les projets d'agglomération ainsi que les plans directeurs cantonaux et les plans d'affectation communaux.

La stratégie de mobilité globale (SMG) du canton de Berne, qui date de 2008, a été mise à jour parallèlement aux adaptations apportées au plan directeur en 2022, pour tenir compte des nouvelles conditions-cadres à tous les échelons de l'État et du nouveau contexte de mobilité, dans un esprit d'évolution plutôt que de révolution. Depuis la première publication de la SMG, la notion de mobilité, l'offre de transports et les comportements en matière de transports dans le canton de Berne ont changé à de nombreux égards. L'électromobilité, totalement absente de la SMG de 2008, est en plein essor. Le partage de véhicules ou autopartage ne cesse de gagner du terrain et des concepts tels que la « Mobilité comme service » (*Mobility as a service* ou MaaS) ont désormais pignon sur rue.

Les instruments de planification ont eux aussi évolué. En complément du plan sectoriel fédéral des transports (partie Programme) susmentionné, la gamme des instruments de planification cantonaux a été étoffée et optimisée pour les transports publics (arrêté sur l'offre, crédit-cadre d'investissement CCI) ainsi que pour le trafic routier (plan du réseau routier, CCI routier, plans sectoriels pour le trafic cycliste et pour le réseau des itinéraires de randonnée pédestre). Au niveau régional, les conceptions régionales des transports et de l'urbanisation (CRTU) sont aujourd'hui solidement établies. Enfin, le 26 septembre 2021, l'électorat bernois s'est clairement prononcé en faveur de l'article sur la protection du climat. À travers ce nouvel article constitutionnel, le canton de Berne se fixe pour objectif d'atteindre la neutralité climatique d'ici à 2050 et se donne ainsi un mandat clair pour réduire ses émissions de gaz à effet de serre, y compris dans le domaine de la mobilité.

La stratégie B du plan directeur cantonal repose sur les deux instruments fondamentaux que sont le plan sectoriel des transports, partie Programme, et la stratégie de mobilité globale. Il est par conséquent nécessaire de réexaminer ce chapitre du plan directeur et les mesures qui en découlent pour les ajuster aux nouvelles conditions-cadres. Un groupe de travail dirigé par l'OTP/OACOT, auquel participent l'OPC et l'OEE, a identifié sur cette base les adaptations nécessaires au niveau de la stratégie et des mesures relevant des transports et de la mobilité (chapitre B), en déléguant au besoin les remaniements aux services spécialisés en charge des thématiques concernées. Un groupe de pilotage stratégique, composé des chefs des offices concernés, a accompagné la réflexion et défini les principaux axes de la révision :

- Remanier le fond en tenant compte de l'actualisation de la stratégie cantonale de mobilité globale

- Réduire les contenus à l'essentiel, éviter les redondances et vérifier la pertinence du plan directeur
- Différencier tâches stratégiques et tâches opérationnelles, autrement dit, mandats légaux et planifications/projets concrets
- Améliorer et systématiser la coordination et l'harmonisation avec les instruments fédéraux
- De manière générale, mieux mettre en évidence les recoupements entre les thématiques et les instruments
- Offrir une vision claire : compléter les descriptions et commentaires des différents projets

2. Stratégie, chapitre B

Le modèle visé donne lieu à des objectifs principaux de nature thématique, spatiale et organisationnelle pour le développement territorial du canton de Berne. Les objectifs principaux du plan directeur cantonal sont mis en œuvre dans les stratégies au niveau thématique. La stratégie B « Faire concorder le développement des transports et communications et l'urbanisation » concrétise notamment l'orientation stratégique de la politique des transports ayant des répercussions sur l'organisation du territoire. Elle met en évidence la nécessité d'agir et fixe les objectifs contraignants pour les autorités en tenant compte des enjeux en matière de coordination du développement des transports et du tissu bâti – et des différents moyens de transport.

La politique bernoise des transports à incidence territoriale a été restructurée dans le cadre des présentes adaptations apportées au plan directeur et entièrement remaniée conformément aux orientations stratégiques susmentionnées. Le chapitre s'articule désormais autour de quatre axes : la mobilité globale concertée (B1), la nécessité de coordonner le développement des transports et de l'urbanisation (B2), le développement conforme à leur nature des réseaux de transport (B3) et l'élaboration/application concertée des instruments de planification requis (B4).

2.1 Chapitre B1 « Mobilité globale »

Les transports et le milieu bâti doivent être développés et coordonnés dans le respect du développement durable. Le canton de Berne dispose d'un réseau de communications étoffé garantissant la desserte de son territoire et les liaisons nécessaires avec les cantons voisins. Dans le domaine des transports et de l'urbanisation, il poursuit une politique de développement territorial qui vise à préserver les ressources naturelles à long terme, à réduire les effets néfastes sur l'être humain et l'environnement, à satisfaire les besoins fondamentaux de la société et de l'économie en matière de mobilité, ainsi qu'à augmenter la rentabilité et la vérité des coûts des transports. Le système global de transport doit être sûr et limiter au maximum les nuisances sonores et atmosphériques. À cette fin, le chapitre B1 « Mobilité globale », notamment, propose une analyse et une synthèse des thèmes du climat, de l'environnement et de l'énergie du point de vue du réseau global de transport. Il expose en outre la stratégie de mobilité globale actualisée du canton de Berne en déclinant les principaux objectifs pertinents en matière d'aménagement du territoire.

2.2 Chapitre B2 « Coordination des transports et de l'urbanisation »

Le développement du milieu bâti doit se concentrer sur des sites centraux et bien desservis. L'urbanisation est conçue de manière à générer aussi peu de trajets que possible, à promouvoir un trafic rationnel et à assurer la prédominance des transports publics et de la mobilité douce dans la répartition modale. L'implantation de pôles d'habitation et d'activités doit prioritairement être encouragée en des emplacements centraux et bien équipés, de même qu'en des endroits où une desserte par les transports publics peut être garantie à moindre coût. Le système global de transport doit offrir un bon accès aux agglomérations, aux centres et aux pôles de développement économique. L'implantation des projets générant une importante fréquentation doit être confinée aux périmètres bien desservis par les réseaux de transports publics et de mobilité douce. Les objectifs correspondants ont force obligatoire pour les autorités et sont formulés au chapitre B2 « Coordination des transports et de l'urbanisation », qui régit désormais

aussi la gestion des installations générant un important trafic de marchandises. Certains objectifs contraignants pour les autorités en matière de coordination entre transports et développement urbain figuraient jusqu'à présent dans le chapitre A du plan directeur, intitulé « Utiliser le sol avec mesure et concentrer l'urbanisation ». Pour éviter des redondances et faciliter la recherche de dispositions thématiques connexes, ces objectifs ont été déplacés dans le chapitre B2.

2.3 Chapitre B3 « Réseaux de transport »

Le bon fonctionnement du système global de transport dépend en grande partie de la mise en place et de la coordination des différents réseaux de communications (route, rail, voies piétonnes et cyclables). Seule leur planification concertée permet de promouvoir le bon moyen de transport au bon endroit. La promotion des transports publics ainsi que des déplacements à pied et à vélo va se poursuivre, en particulier aux endroits densément peuplés, là où il est possible d'atteindre un maximum d'effets en termes d'accessibilité, de réduction des coûts et de protection de l'environnement. Le réseau routier doit rester sûr et performant, la priorité étant donnée à son amélioration et à son maintien plutôt qu'à son extension. Il faut éviter le développement simultané des infrastructures et de l'offre de plusieurs moyens de transport dans la mesure où cela entraîne des redondances. L'optimisation des chaînes de mobilité est essentielle. S'agissant du trafic d'agglomération, du trafic lié aux loisirs et du transport de marchandises, il convient de privilégier les solutions limitant les nuisances. Une desserte de base appropriée doit être garantie dans l'espace rural. Le chapitre B3 « Réseaux de transport » s'intéresse à la structure des différents systèmes de transport ainsi qu'à la coordination des développements du réseau. À cet effet, les dispositions du plan directeur déjà applicables ont été restructurées, synthétisées et actualisées au regard de la stratégie de mobilité globale remaniée.

2.4 Chapitre B4 « Instruments de planification »

La coordination organisationnelle du développement des transports et de l'urbanisation est expliquée dans le nouveau chapitre B4 intitulé « Instruments de planification ». La politique des transports et de la mobilité est une tâche conjointe de la Confédération, des cantons, des régions et des communes, qui disposent pour la mener à bien de nombreux instruments de planification : stratégies, conceptions, plans directeurs, plans sectoriels et plans d'affectation, sans oublier les instruments de financement correspondants. Les interactions entre les instruments de planification aux différents niveaux sont d'autant plus complexes que les acteurs impliqués doivent tenir compte des planifications en vigueur et des bases existantes à tous les échelons. La clarification des rôles, des tâches et des contenus dans ce chapitre doit ainsi contribuer à coordonner encore mieux les activités des différentes parties prenantes à l'avenir ainsi qu'à combler les lacunes de planification qui subsistent. Les mécanismes, les enjeux et les objectifs sont structurés dans des sous-chapitres spécifiques aux quatre niveaux de planification : Confédération, canton, région et communes.

3. Fiches de mesure

Les objectifs stratégiques permettent de définir, dans les fiches de mesure, les actions concrètes à entreprendre pour initier de manière optimale l'évolution visée. Le tableau ci-après liste les principales modifications apportées aux fiches de mesure du secteur des transports ainsi que les nouvelles fiches de mesure issues de la révision de la stratégie.

B_01 Déterminer la qualité de la desserte par les transports publics <i>Ancienne fiche B_10</i>	Aucune adaptation	
B_02 Projets générant une importante fréquentation : harmoniser les transports, l'urbanisme et l'environnement <i>Ancienne fiche B_01</i>	Adaptation et actualisation par l'organe spécialisé PIF (nouveau régime de circulation)	E

B_03 Désignation des emplacements favorables et des zones prioritaires pour des utilisations à des fins logistiques	Nouvelle fiche de mesure (mandat de mise en œuvre de la STML)	E
B_04 Fixer les priorités bernoises concernant le trafic ferroviaire aux plans national et international <i>Ancienne fiche B_03</i>	Mise à jour	
B_05 Fixer des priorités concernant les transports publics régionaux et locaux <i>Ancienne fiche B_04</i>	Adaptations majeures (au niveau de la stratégie, nouveau titre et colonne supplémentaire « Description »)	E
B_06 Développer le réseau de routes nationales <i>Ancienne fiche B_06 Achever le réseau de routes nationales</i>	Fusionnée avec l'ancienne FM B_13 « Étendre le réseau de routes nationales (élimination de goulets d'étranglement et exploitation) »	
B_07 Développer le réseau de routes cantonales <i>Ancienne fiche B_07 « Actualiser le plan du réseau routier »</i>	Remplace l'ancienne fiche de mesure « Actualiser le plan du réseau routier » et contient les principaux projets du plan du réseau routier ainsi que des programmes d'agglomération	
B_08 Gestion du trafic <i>Ancienne fiche B_11</i>	Étoffée et harmonisée avec les projets d'agglomération	
B_09 Itinéraires cyclables assurant une fonction de réseau cantonal <i>Ancienne fiche B_12</i>	Étoffée et à compléter en temps voulu par les itinéraires cyclables prioritaires	
B_10 Installations de chargement et gares de marchandises	Nouvelle fiche de mesure (mandat de mise en œuvre de la STML)	E
B_11 Routes d'approvisionnement pour des transports exceptionnels <i>Ancienne fiche B_15</i>	Aucune adaptation	

E : cette mesure a donné lieu à la rédaction de commentaires séparés.

Les fiches de mesure suivantes ont été radiées :

B_02 Mesures des projets d'agglomération "transports et urbanisation"	Supprimées pour éviter des redondances (transfert des projets non encore mis en œuvre dans des fiches de mesure sectorielles)	
B_08 Mettre en œuvre les prescriptions relatives à la protection contre le bruit du trafic routier	Supprimée (car déclarée tâche permanente par la Confédération)	
B_09 Conceptions régionales des transports et de l'urbanisation	Supprimée (déplacement dans le volet stratégique)	
B_13 Étendre le réseau de routes nationales (élimination de goulets d'étranglement et exploitation)	Fusionnée avec l'ancienne FM B_06 « Achever le réseau de routes nationales »	
B_14 Élaborer une stratégie bernoise sur le transport de marchandises et la logistique	Remplacée par différentes mesures issues des mandats de mise en œuvre de la STML (nouvelles FM B_03 et B_10)	

3.1 Restructuration des fiches de mesure relatives au transport routier (anciennes FM B_06, B_07 et B_13)

À la suite de diverses modifications des conditions-cadres en matière de planification routière, il y a eu adaptation des stratégies relatives au trafic routier, mais aussi restructuration, harmonisation et regroupement des fiches de mesure correspondantes. Les fiches de mesure B_06, B_07 et B_13, en particulier, ont été entièrement remaniées.

Les fiches de mesure B_06 « Achever le réseau de routes nationales » et B_13 « Étendre le réseau de routes nationales (élimination de goulets d'étranglement et exploitation) » sont regroupées à des fins de rationalisation (dans la nouvelle FM B_06). Le canton veille à l'achèvement du réseau décidé en 1960. Il lui appartient de combler la lacune du réseau à Biel/Bienne. Le projet général de contournement autoroutier ouest de Bienne avait été approuvé par le Conseil fédéral en 2014. Dans le cadre de la mise à l'enquête publique du projet d'exécution, qui s'est déroulée du 18 avril au 23 mai 2017, 635 oppositions ont été formulées. Face à la fronde régionale contre le projet, la délégation des autorités a décidé début 2019 de mettre en place un groupe de dialogue composé de partisans et d'opposants afin de trouver des solutions à la controverse autour du tronçon ouest. À l'automne 2020, le groupe de dialogue a présenté son rapport final et, fin décembre 2020, la délégation des autorités pour l'A5 a décidé de suivre ces recommandations. À la demande du canton de Berne, le DETEC a alors annulé la procédure d'approbation des plans du contournement ouest de Bienne par l'A5. Une nouvelle organisation faîtière de projet, baptisée « Espace Biel/Bienne.Nidau », a été créée début 2021 pour repenser le projet sur la base des préconisations du rapport final du groupe de dialogue.

Les contenus à actualiser et les contenus restants de la fiche de mesure B_06 visant à compléter le réseau Biel/Bienne sont conservés, les autres étant supprimés. Les contenus existants de la fiche de mesure B_13 qui portent sur les aménagements du réseau sont mis à jour en fonction de l'avancement des projets individuels et transposés dans la nouvelle fiche B_06 ; les projets ayant force de loi sont retirés du plan directeur. La nouvelle fiche de mesure fusionnée est rebaptisée « Développer le réseau de routes nationales ». Il s'agit en premier lieu de promouvoir activement les intérêts cantonaux vis-à-vis de la Confédération quant à l'amélioration du réseau de routes nationales.

La fiche de mesure B_07 « Actualiser le plan du réseau routier » est remplacée par de nouveaux contenus touchant au développement du réseau de routes cantonales pour tenir compte de la refonte globale du plan du réseau routier intervenue en 2021. L'instrument est bien établi et sa mise à jour a été reconvenue tâche permanente. La nouvelle fiche de mesure expose les principaux projets de routes cantonales pertinents pour le plan directeur et en assure la coordination territoriale. Elle tient notamment compte des projets stratégiques de l'ACE 1009/2021 prévus par les CRTU/PA ainsi que par le PRR 2022-2037.

Les anciennes fiches de mesure B_11 (désormais B_08) et B_12 (désormais B_09) respectivement consacrées à la gestion du trafic et aux itinéraires cyclables sont étoffées, concrétisées et harmonisées avec les projets d'agglomération en tant qu'éléments centraux de la planification cantonale des transports. En ce qui concerne le trafic cycliste, des itinéraires cyclables prioritaires cantonaux seront en outre définis après l'achèvement des études de faisabilité en cours ; le plan sectoriel pour le trafic cycliste s'est imposé et son actualisation est devenue une tâche permanente. Au niveau fédéral, une loi sur les voies cyclables a été élaborée et est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2023. Elle a des répercussions directes sur les projets cantonaux. La loi cantonale sur les routes est elle aussi en cours de révision, et le VTT y aura dorénavant sa place. Ces modifications et nouveautés auront un impact sur la fiche de mesure et seront donc prises en compte lors du prochain remaniement.

3.2 Radiation de l'ancienne fiche de mesure B_02 « Mesures des projets d'agglomération "transports et urbanisation" »

Conformément aux directives fédérales relatives aux projets d'agglomération (art. 19 de l'ordonnance concernant le programme en faveur du trafic d'agglomération OPTA), certaines mesures des projets d'agglomération doivent être consignées dans le plan directeur cantonal : « s'il s'agit d'une mesure A d'infrastructure de transport qui relève du plan directeur ou d'une mesure d'urbanisation étroitement liée à une telle mesure, la mesure A doit être inscrite dans le plan directeur avec la mention « coordination réglée » et cette inscription doit être approuvée par la Confédération au plus tard au moment de la conclusion de l'accord sur les prestations ». Cette disposition concrétise la condition prévue à l'article 17c, let. b LUMin, selon laquelle les mesures prévues doivent respecter les plans directeurs cantonaux.

Cette exigence était jusqu'à présent mise en œuvre dans la fiche de mesure B_02 du plan directeur cantonal. Or, la plupart des mesures des projets d'agglomération qui relèvent du plan directeur étaient déjà contenues dans les fiches de mesure sectorielles correspondantes et faisaient donc double emploi. Cette redondance a été corrigée en supprimant la fiche de mesure B_02. Certains projets dont il n'était pour l'heure fait mention que dans la fiche B_02 sont quant à eux transférés dans une autre fiche de mesure.

Les nouveaux projets issus des programmes d'agglomération (PA) de 4^e génération doivent dès à présent être définis dans le cadre du controlling 2022. La Confédération ne prendra toutefois aucune décision définitive concernant les mesures relevant du plan directeur tant qu'elle ne disposera pas des rapports d'examen des PA de 4^e génération (probablement au 2^d semestre 2022), trop tard donc pour le suivi 2022 du plan directeur. C'est la raison pour laquelle les mesures portant sur les agglomérations n'ont pour l'instant été examinées que du point de vue cantonal quant à leur pertinence pour le plan directeur et figurent également dans les fiches de mesure actuelles.

3.3 Radiation de l'ancienne fiche de mesure B_08 « Mettre en œuvre les prescriptions relatives à la protection contre le bruit du trafic routier »

Toutes les mesures d'assainissement n'ont pas pu être menées à bien avant l'expiration du délai d'assainissement du bruit routier, fixé au 31 mars 2018. Le premier train de mesures est cependant très avancé (plus de 90%) et devrait être achevé d'ici à 2023. Un assainissement complémentaire est déjà requis sur certains tronçons. Un examen de la situation en matière de bruit s'imposera sur l'ensemble du réseau des routes cantonales (en raison notamment de l'augmentation du trafic et de l'évolution du cadre technique et opérationnel applicable aux mesures de protection acoustique). Il pourrait en résulter des assainissements complémentaires. La convention-programme actuelle a dans cette optique été prolongée jusqu'au 31 décembre 2024. Il y aura par la suite au moins deux autres périodes de convention-programme avec octroi de subventions fédérales pour la protection contre le bruit du trafic routier.

Le Conseil fédéral a approuvé le 1^{er} juillet 2021 une nouvelle modification de l'ordonnance sur la protection contre le bruit (OPB), qui confère à l'assainissement du bruit du trafic routier le statut de tâche légale permanente. La fiche de mesure B_08 n'a donc plus lieu d'être. Les principes pertinents sont transférés dans le volet stratégique.

3.4 Radiation de l'ancienne fiche de mesure B_09 « Conceptions régionales des transports et de l'urbanisation »

Le mandat d'élaboration de conceptions régionales des transports et de l'urbanisation (CRTU) est régi par la loi cantonale sur les constructions (LC). L'instrument des CRTU est bien établi et ne cesse d'être perfectionné. Afin d'alléger le plan directeur cantonal, les points stratégiquement importants sont transférés dans la stratégie B et la fiche de mesure B_09 disparaît.

Les points suivants ont été déplacés par analogie dans le volet stratégique :

- Objectif : les conceptions régionales des transports et de l'urbanisation (CRTU) servent à l'harmonisation des deux domaines en question au niveau régional, à moyen et à long terme. Elles sous-tendent par ailleurs la coordination à l'échelle cantonale.
- Mesure : le canton édicte des consignes de forme (calendrier d'élaboration) et de fond pour les CRTU, leur remaniement et la procédure (art. 98a, al. 3LC). Les conférences régionales et les régions d'aménagement actualisent les CRTU à un rythme quadriennal. Les CRTU constituent une base essentielle à la coordination de ces thématiques au niveau cantonal : le canton apprécie le potentiel d'approbation des CRTU. Il opère une sélection parmi les projets proposés et définit les priorités dans un rapport de synthèse. Une adaptation des instruments cantonaux d'aménagement, de planification et de financement dans les domaines des transports et de l'urbanisation (p. ex. plan directeur cantonal, plan du réseau routier, plan sectoriel pour le trafic cycliste, schéma d'offre pour les TP) intervient sur la base du rapport de synthèse des CRTU.