

# La mise en œuvre de la politique des routes nationales en Suisse

*Thérèse Burnier & Robert Stüssi*  
*Communauté d'études pour l'aménagement*  
*du territoire (C.E.A.T.)*  
*Avenue de l'Eglise-Anglaise 14*  
*1006 Lausanne, Suisse.*

## Résumé

Constatant que la mise en œuvre de la politique des routes nationales en Suisse a pu être menée jusqu'ici de manière régulière, malgré les transformations de la société suisse et les nombreux problèmes relativement imprévisibles que les acteurs de cette politique ont dû résoudre, nous avons cherché à comprendre comment ces acteurs ont pu s'adapter aux modifications contextuelles et gérer les conflits toujours plus nombreux qui sont intervenus. A l'origine de ces conflits, il y a les impacts de cette infrastructure sur l'aménagement du territoire, l'environnement social et économique. Les impacts sont ainsi devenus le problème central de la politique des routes nationales et c'est à leur sujet que de plus en plus d'acteurs "périphériques" se sont mobilisés.

Si la procédure de mise en œuvre définie en 1960 ne s'est pas modifiée, son utilisation, par contre, a graduellement changé en fonction de l'évolution des rapports de force entre acteurs. Par contre, le réseau défini en 1960 a subi de nombreuses et importantes adaptations qualitatives qui sont la conséquence de deux principaux facteurs : l'augmentation des charges de trafic et la modification de la perception des impacts.

## Summary

Generally, we can say that the implementation of the national freeway policy in Switzerland has proceeded in a fairly regular manner, despite the evolution of its context and the numerous relatively unforeseeable problems which the actors responsible for the implementation have had to deal with. We have sought to understand how these actors could adapt to contextual modifications and how they could manage the numerous conflictual situations which interfered. These conflicts are provoked by the impacts of the infrastructure on land use planning and on the morphological, social and economic environment. They became the central problem of the national freeway policy, and mobilized more and more "peripheral" actors to intervene.

If the implementation procedure fixed in 1960 did not change, its application, however, did gradually change according to the evolution

of the power structure among the actors. Furthermore, the freeway network defined in 1960 has frequently and substantially been modified qualitatively, mainly as a consequence of two principal factors — the increase in the traffic volume, and the evolution of the perception of the impact of policy.

### 1. Démarche d'étude

Le processus de mise en œuvre est l'objet principal de la recherche<sup>1</sup> dont nous présentons un aspect dans cet article. Il ne peut pas être étudié sans que soient pris en compte d'une part l'influence de la période de formulation de la politique et, d'autre part, les interactions entre la mise en œuvre et ses premiers effets et impacts (Hargrove, 1975; Pressmann & Wildavsky, 1973). C'est pourquoi nous avons étudié aussi bien les aspects fondamentaux de la phase de planification et de la phase de décision qui éclairent l'utilisation de la procédure pendant la mise en œuvre, que le système d'acteurs, les changements du contexte et les modifications de la politique qui interviennent dans les trois périodes caractéristiques de la mise en œuvre.

Aborder l'étude de la mise en œuvre d'une politique qui s'étend sur une période de près de trente ans et qui n'est pas encore achevée, pose un certain nombre de problèmes de méthode. Que privilégier dans cette masse d'événements? Fallait-il en sélectionner un d'entre eux et approfondir le plus possible son étude (Garlich, 1980) ou devons-nous essayer de comprendre les courants principaux qui ont traversé toute la mise en œuvre? Notre choix s'est porté sur le second terme de la question. Toutefois, l'étude de la mise en œuvre d'une politique aussi complexe que la politique des routes nationales nécessitait une sélection de problèmes-clés en fonction de nos intérêts de recherche: la participation d'une part et d'autre part le fédéralisme d'exécution.

Nous avons abordé le thème de la participation par le biais du problème des choix de variantes de tracés et du problème des impacts des routes. Le fédéralisme d'exécution a été étudié à travers les problèmes de

<sup>1</sup> Cet article est une partie d'une recherche sur *la dynamique de la mise en œuvre des politiques publiques: la politique des routes nationales et la politique fédérale du logement*. Elle est menée dans le cadre de la Communauté d'études pour l'aménagement du territoire (CEAT), avec l'Institut de recherche sur l'environnement construit (IREC) et la Chaire de planification du DA de l'EPFL, et le Département de science politique de l'Université de Genève. L'équipe de recherche est composée de M. Bassand (sociologue, directeur de la recherche), Th. Burnier (sociologue), G. Chevalier (urbaniste), P. Meyer (politologue), F.-L. Perret (ingénieur), R. Stüssi (aménagiste), P. Urio (politologue), L. Veuve (urbaniste), E. Zimmermann (sociologue). (Est assurée également la collaboration d'un groupe d'experts, formés de L. Bridel (géographe), P. Moor (juriste), J.-P. Fragnière (sociologue), R. Currat (urbaniste)). Cette recherche est financée par les Fonds National de la Recherche Scientifique dans le cadre du Programme National de Recherche No 6 "Les processus de décision dans la démocratie suisse". Le présent article ne concerne que la première phase de cette recherche qui analyse principalement le processus de mise en œuvre. Une deuxième phase de recherche sur les acteurs de la mise en œuvre est en cours. Une publication d'ensemble de la première phase de recherche est en préparation.

l'augmentation des performances, de l'adjonction de tronçons et du re-dimensionnement du réseau.

Pour appuyer l'étude des courants principaux de la mise en œuvre, il s'est avéré nécessaire d'analyser un certain nombre de réalisations de routes nationales. Ces études de cas illustrent des aspects exemplaires de la mise en œuvre et permettent de cerner les comportements des acteurs, de déterminer leurs enjeux et leurs ressources ainsi que les capacités d'adaptations de la procédure.

Cette approche présente, il va sans dire, l'inconvénient de mettre en évidence ce qui a fait problème et pourrait ne pas laisser transparaître le fait que la mise en œuvre a habituellement fonctionné avec les instruments prévus.

Il ne s'agit pas, pour nous, de porter un jugement sur la mise en œuvre de la politique des routes nationales. L'échec ou le succès d'une politique est une notion relative, car on peut en juger soit par rapport aux objectifs posés lors de la prise de décision initiale, soit par rapport à de nouveaux objectifs, conséquences de contextes et de données nouveaux et donc par rapport à la capacité de s'adapter à ceux-ci.

Nous avons choisi de présenter dans cet article les problèmes de l'adaptation du réseau des routes nationales à l'évolution du contexte socio-économique pendant vingt années de mise en œuvre. Nous présenterons nécessairement auparavant les caractéristiques de la procédure de mise en œuvre et le système d'acteurs mis en place pour réaliser la politique des routes nationales.

Toute analyse de la mise en œuvre d'une politique publique implique que l'on prenne en compte le système des acteurs et les transformations du contexte (Crozier & Friedberg, 1977; Bardach, 1977). Ces deux éléments indiquent que, d'une part, la réalisation d'une politique publique est sujette à un cadre institutionnel relativement précis (Aubert, 1967, 1978) qui correspond aux institutions publiques dans lesquelles elle s'intègre, mais que, d'autre part, sa réalisation est liée à une dynamique qui, à chaque instant, modifie le système des acteurs et ses références (Mayntz, 1977, 1978).

## **2. Les caractéristiques de la politique et le contexte de sa mise en œuvre**

En Suisse, la politique des routes a toujours été une politique cantonale. Par contre, pour la construction des routes nationales, une politique fédérale a été mise sur pied dans les années 1950-60. Cette politique fédérale a fait toutefois intervenir les cantons d'une manière très importante dans sa planification, sa mise en œuvre et son financement.

Les principales caractéristiques de la politique des routes nationales auxquelles sont liées la plupart des problèmes de mise en œuvre rencontrés par les acteurs sont notamment les suivantes :

— Les routes nationales sont conçues comme un réseau. Il est donc nécessaire, dans la perspective des planificateurs, de construire toutes les

liaisons planifiées en 1960. Le réseau sera par la suite uniquement adapté.

– Cette politique devait être réalisée en vingt ans, elle en durera probablement quarante. Or, depuis 1960, l'accroissement plus rapide que prévu du trafic, l'émergence d'autres politiques liées à l'espace, l'évolution du contexte socio-économique ont impliqué une adaptation du réseau à ces conditions nouvelles.

– Le mode de financement des routes nationales<sup>2</sup> permet à la politique d'être réalisée de manière régulière et avec une autonomie financière. De ce fait, la politique des routes nationales a peu souffert des aléas de la conjoncture économique et des débats qu'a suscités la question de leur coût.

– La politique des routes nationales est interdépendante d'autres politiques liées à l'espace telles que l'aménagement du territoire, les transports, l'environnement.

Selon le point de vue des planificateurs et des acteurs de la mise en œuvre des années cinquante à soixante, les problèmes liés à l'implantation et aux impacts de la route étaient considérés surtout à l'intérieur de "l'alignement", donc dans la zone de quelques mètres qui borde la route.

Depuis les années soixante-dix, par contre, et à la suite de la prise de conscience par les populations riveraines de ce que signifie une route nationale et des actions de divers mouvements d'opposition, on essaye de tenir compte des impacts d'une route sur une zone beaucoup plus large. Si on admettait, auparavant, que l'environnement subisse les impacts de la route, on cherche, dorénavant et dans la mesure du possible, à adapter la route à l'environnement.

Deux facteurs principaux expliquent les différents types d'adaptation du réseau survenus entre 1960 et 1980. Ces facteurs sont, d'une part, l'augmentation des charges de trafic et d'autre part, l'évolution de la perception des impacts des routes.

### **3. La procédure de mise en œuvre : incidence de l'approche sectorielle et du processus séquentiel d'études et de décisions**

Les conditions socio-économiques et les problèmes de trafic des années 1955-60 prédisposaient à la conception d'une politique dont l'approche serait sectorielle<sup>3</sup>. En effet, l'évolution rapide du trafic qui rendait nécessaire la réalisation rapide du réseau, le fort consensus dans les milieux politiques et dans la population en général sur la nécessité des autoroutes ont favorisé des prises de décisions énergiques et rapides. La loi fédérale sur les routes nationales, l'Arrêté fédéral fixant le réseau des routes nationales et l'Arrêté fédéral sur le financement des routes natio-

<sup>2</sup> Le financement des routes nationales repose principalement sur trois piliers :

- le produit net des droits d'entrée sur les carburants;
- la taxe supplémentaire sur les carburants pour moteurs;
- la participation cantonale prise sur le budget ordinaire des cantons.

<sup>3</sup> Nous dirons d'une politique publique qu'elle pratique une approche sectorielle si elle ne se situe que par rapport à l'objectif à atteindre, à l'exclusion d'un point de vue plus large.

nales sont adoptés par les Chambres fédérales en l'espace de six mois.

Les tracés des différents tronçons du réseau adoptés par les Chambres fédérales ont déjà été définis relativement précisément par la Commission de planification, ce qui permet, d'une part, de commencer rapidement la réalisation du réseau, mais d'autre part, ce qui impose aux cantons et aux communes un tracé précis.

La procédure et l'organisation mises en place pour réaliser cette politique reposent sur une structure verticale qui lie l'Office fédéral des routes à tous les services cantonaux responsables.

La Loi fixe une hiérarchie des compétences classiques entre acteurs publics : Confédération, cantons, communes. La Confédération exerce la haute surveillance, les cantons exécutent, les communes quant à elles ne sont que consultées. La Loi prévoit donc une forte délégation de compétences aux acteurs exécutifs cantonaux et fédéraux.

Elle détermine une délégation de compétences par cascade depuis les autorités politiques jusqu'aux acteurs techniques. La tâche de l'Office fédéral des routes consiste à contrôler, jusque dans les moindres détails, l'ensemble de l'opération. Il est certain que le caractère de la procédure et de l'organisation mis en place pour réaliser le réseau autoroutier a été une des causes de la plupart des problèmes de mise en œuvre.

D'une part, parce que la conception de la mise en œuvre est une conception administrative rigide, fixant des normes et des procédures selon lesquelles le produit — la route — est jugé conforme ou non; ce contrôle, caractérisé par des tâches administratives d'application, est conçu du strict point de vue des règles et des critères propres à l'objet; il est effectué par des ingénieurs du niveau fédéral sur un produit élaboré par des ingénieurs au niveau cantonal.

D'autre part, parce que l'Office fédéral des routes, en assumant tous les contrôles, est conçu comme un "office de gestion" de la réalisation du réseau. Absorbé tout entier par ses tâches, il perd de vue sa relation avec les autres planifications et sa contribution au concept de développement sur le plan national. De plus, l'effet d'une forte structure verticale est identique au niveau cantonal où l'autoroute est traitée essentiellement comme un objet du réseau national. A ce niveau également, la notion du contexte ou du système à l'intérieur duquel le tronçon doit être discuté s'efface, voire disparaît, pour céder tous ses droits à un objet national. On peut étendre cette remarque au niveau local, niveau où les impacts sont effectivement ressentis et font obstacle depuis plusieurs années à la mise au point de certains tracés.

En effet, la réalisation d'un tronçon du réseau, comme la réalisation du réseau dans son ensemble entraîne une série d'effets sociaux, économiques sur l'environnement bâti et naturel. Il est dès lors essentiel d'identifier les conceptions du réseau possibles, de présenter les choix de tracés et les problèmes d'impacts qui se posent au niveau local, tout comme au niveau cantonal ou fédéral et de donner aux différents acteurs de la mise en œuvre les moyens de les traiter.

Si la politique des routes nationales a été planifiée et réalisée surtout

dans les premières années de sa mise en œuvre dans la perspective d'une approche sectorielle, c'est au profit d'une réalisation rapide de nombreux tronçons. Une deuxième condition à la réalisation rapide du réseau était liée à la procédure de mise en œuvre prévue par la Loi.

La procédure de mise œuvre prévoit, à partir du plan directeur des routes, un processus d'élaboration et d'approbation des projets en trois étapes : projet général, projet définitif, projet de construction. Nous l'avons qualifié de processus séquentiel de mise en œuvre, du fait que du plan directeur au projet de construction, la légitimation d'un projet passe par diverses phases qui, chacune, donne à la phase qui la suit sa légitimité.

Ceci a pour conséquence que théoriquement, toute décision prise renvoie à la décision initiale, à savoir l'adoption de la politique par les Chambres en 1960, approbation qui, elle-même, se fondait sur les travaux de la Commission de planification.

La faiblesse du processus séquentiel est apparue au cours du processus de mise en œuvre. L'existence des effets liés à chaque projet n'est pas perceptible au niveau du plan directeur du réseau routier. Ce sont ces impacts qui ont mis en cause certains tracés, puis l'opportunité même de quelques tronçons. Ainsi, récemment, on a admis pour toute une série de tronçons un réexamen qui représente, dans le processus séquentiel de mise en œuvre, un retour au stade des études préliminaires, études qui précèdent l'élaboration du projet général. Elles sont le signe de l'importance de cette phase que la Loi ne définit pas et qui est réalisée par les bureaux cantonaux souvent sans consultation de la plupart des acteurs intéressés.

#### **4. Les problèmes d'impacts et leurs incidences sur les choix de variantes de tracés et les réexamens de tronçons de routes nationales**

L'étude des impacts de plusieurs variantes nécessite des études approfondies. Sur la base du plan directeur, les services cantonaux sont contraints de rechercher un projet général dans un couloir donné qui n'est peut-être pas le plus judicieux du point de vue d'une minimisation des impacts de la route.

La recherche d'un tracé, compte tenu de ses nombreux effets sur le territoire, ne devrait s'entreprendre qu'en relation étroite avec les communes et les milieux concernés. Or, cet échange est limité aux consultations des communes et des services cantonaux et fédéraux concernés et, éventuellement suivant les cantons, des propriétaires. Ces consultations ne concernent souvent que le projet général d'une seule variante.

L'analyse des problèmes de mise en œuvre rencontrés sur un certain nombre de tronçons a démontré que la procédure de mise en œuvre définie par la Loi de 1960 a permis, sans être modifiée, une évolution des méthodes de planification et d'appréciation des variantes de tracé au cours des vingt ans de mise en œuvre.

Le problème des impacts s'est très progressivement intégré à l'élaboration des projets en remontant le processus de mise en œuvre séquence après séquence.

– Dans les années 1955-60, lors de la planification de la N1 (Lausanne-Genève) et dans le cas, par exemple, de la traversée de la ville de Morges, l'élaboration des projets a eu lieu sans que les acteurs de la mise en œuvre ne se préoccupent des impacts du tracé choisi, malgré les revendications des députés morgiens au Grand conseil vaudois.

– Par la suite, dans le cas de la N9b qui lie Orbe à Vallorbe, le bureau des autoroutes du canton de Vaud a pris certaines mesures destinées à réduire les nuisances après l'élaboration du projet définitif. Il a fait faire une étude d'impact et une étude d'intégration visuelle de l'autoroute dans le paysage.

– C'est simultanément à l'élaboration du projet définitif de la N8 (Thoune-Lucerne) que des mesures contre les impacts de la route le long du lac de Brienz ont été intégrées au projet.

– Actuellement, la commission qui réexamine le tracé de la N9 en Valais prend déjà en considération les impacts lors de l'élaboration et de l'évaluation de nouvelles variantes de tracé.

La démarche suivie est la suivante : des variantes sont élaborées et pour chacune d'elles les impacts sont identifiés, ce qui permet ensuite de les évaluer; on découvre alors la variété des aspects liés au problème de la recherche d'un tracé. Un premier bilan permet de préciser le problème pour une deuxième génération de variantes et ainsi de suite, par approches successives et itératives, il est possible de dégager une variante qui minimise la variété des impacts qui lui est liée.

Les études préliminaires aboutissent ainsi à un projet accompagné d'un cahier des charges des aspects à prendre en compte pour l'élaboration du projet définitif. Dans ce processus, les impacts sociaux, économiques et financiers sur le développement régional, les impacts sur l'environnement, le paysage, l'habitat, sont pris en compte dès le début des études au même titre que les données de technique routière.

Or, il nous semblerait possible que ce soient les autorités locales et les citoyens concernés qui puissent indiquer – en dehors des questions strictement techniques – quels sont les aspects plus ou moins importants à prendre en compte pour intégrer une route dans le territoire.

Les conflits émergeraient avant la mise à l'enquête d'un projet définitif. Car une fois parvenu au stade du projet définitif, un projet qui fait l'objet d'une demande de réexamen doit être réexaminé à partir du stade des études préliminaires. Le réexamen d'un tronçon représente un investissement financier non négligeable et ralentit notablement le rythme de la mise en œuvre.

Le réexamen du réseau se limite donc, pour l'instant, à celui de tronçons précis<sup>4</sup>. La planification de 1960 n'est pas remise en cause globale-

<sup>4</sup> Les tronçons suivants sont actuellement en réexamen : la N5 dans le canton de Soleure, la N8 à Obwald, la N9 en Valais et les six tronçons réexaminés par la Commission Biel (Commission extraparlamentaire, créée en 1978, chargée par le Conseil fédéral de réexaminer six tronçons du réseau des autoroutes). Un certain nombre de cas de réexamen ont déjà été tranchés et d'autres sont encore à l'état de demandes.

ment et périodiquement, comme le demandait une motion déposée en 1978 au Conseil national. L'idée d'une planification évolutive, si elle a été proposée, ne fait pas encore partie des conceptions de la grande majorité des acteurs centraux de la mise en œuvre.

La portée, l'importance et le type de procédure utilisée dépendent de l'origine, de la nature et donc du poids de la demande de réexamen<sup>5</sup>. La création de la Commission Biel par exemple (cf. note 4) est une réponse indirecte à l'initiative F. Weber: "Démocratie dans la construction des routes nationales" qui, bien que refusée par le souverain, a obtenu près de 40% de voix favorables. Le réexamen de la N9 en Valais repose sur une pétition signée par plus de 30000 personnes, le postulat adopté par les Chambres en est le prolongement. Le réexamen de la N8 à Obwald est à mettre en liaison avec l'activité de groupes de citoyens opposés au projet de route proposée par le Bureau d'autoroutes, suivi par un postulat au Grand Conseil obwaldien. Les procédures de réexamen en cours sont donc une réponse spécifique à un problème donné, leur généralisation n'est aucunement envisagée.

Si une planification relativement précise des tracés par la commission de planification dans les années 55-60 a permis au processus de mise en œuvre de se dérouler particulièrement rapidement en ce qui concerne de nombreux tronçons, il a été et est, dans d'autres cas, une cause de problèmes qui ont notablement ralenti et ralentissent la mise en œuvre. Ce qui nous permet de tirer la conclusion suivante: une planification rigide ne peut pas prendre en compte les problèmes et les incertitudes liés à la réalisation étape par étape. Soit elle contraint le projet dans des limites souvent inacceptables, soit c'est le projet lui-même qui risque de mettre en cause le système. La réalité montre bien qu'il n'y a pas de subordination du projet à l'égard du système, mais interaction.

## **5. Les acteurs et l'évolution de leurs rapports au cours de trois périodes caractéristiques de la mise en œuvre**

L'analyse de la mise en œuvre de la politique des routes nationales fait ressortir deux grands groupes d'acteurs dont les rapports de force se sont modifiés au cours de la mise en œuvre. Les acteurs centraux de la mise en œuvre, c'est-à-dire les exécutifs et les administrations fédérales et cantonales principalement, détiennent les compétences et les ressources financières. Les acteurs périphériques, c'est-à-dire notamment les communes, les propriétaires, les groupes d'intérêts etc., ont des possibilités et des moyens d'intervention insuffisants ou inadaptés. Si les premiers cons-

<sup>5</sup> Pour que l'opportunité de tel ou tel tronçon de route nationale soit réévalué, il faut une décision de l'Assemblée fédérale, seule compétente en la matière. Le réexamen des caractéristiques d'un tronçon est de la compétence des acteurs exécutifs et administratifs. Les acteurs publics et technico-administratifs fédéraux détiennent la clé de tout réexamen en ayant, sauf dans le cas de la Commission Biel, le choix des moyens à mettre en œuvre pour le réexamen et la forme qu'il peut prendre.



tituent une entité forte et homogène, les seconds sont atomisés, traversés de tendances contradictoires et représentent des enjeux variés.

### 5.1. *Les possibilités d'interventions des acteurs périphériques*

Les possibilités d'interventions et les ressources des acteurs périphériques sont limitées. Les moyens de participation (consultations, mise à l'enquête) prévus par la procédure de mise en œuvre ne permettent en aucune manière aux acteurs périphériques non consultés au stade du projet général ou de la mise à l'enquête, de proposer des adaptations de tracés, et donc d'intervenir dans la réalisation de la politique des routes nationales.

Les opposants qui ont obtenu gain de cause ont surtout utilisé des moyens non spécifiques à la procédure de mise en œuvre (pétition, initiative, intervention au législatif) et cela pour établir un autre rapport de force entre les acteurs centraux et eux-mêmes.

Les acteurs centraux fondent leur pouvoir sur une procédure qui élimine dès le départ toute possibilité réelle d'intervention des acteurs périphériques sur le tracé.

Malgré les possibilités très limitées de participation des acteurs périphériques prévues par la procédure, elle ne sera pas pour autant modifiée et reste un atout important pour les acteurs centraux de la mise en œuvre. Elle leur permet de continuer la construction de routes nationales avec le maximum d'efficacité dans tous les cas où la réalisation d'un tronçon ne se heurte pas à des conflits importants.

En étudiant l'évolution de la mise en œuvre des routes nationales durant ces vingt années, on peut constater que le rapport de force entre acteurs et la manière d'utiliser la procédure a changé. Nous distinguons trois périodes caractéristiques de mise en œuvre au cours desquelles le rôle, l'influence et les actions des acteurs périphériques et centraux se sont modifiés.

– Dans la *première période* (1960-68), les acteurs périphériques interviennent en utilisant les moyens prévus par la procédure de mise en œuvre, notamment les consultations et la mise à l'enquête. Les acteurs centraux répondent en justifiant le tracé choisi par des critères techniques, des critères de coûts et par les décisions prises en 1960. Ils n'entrent pas en matière sur les revendications concernant les impacts de la route. Dans cette période, la majorité des oppositions à des tronçons n'aboutissent pas.

– Dans la *deuxième période* (1968-74), les acteurs périphériques interviennent en utilisant la procédure prévue par la loi, ainsi que d'autres voies parallèles (recherche de soutien d'associations de protection de la nature, interventions politiques à tous les niveaux). Un changement lent de la conception des projets de routes nationales s'opère au sein des administrations. Le consensus sur les objectifs de la politique n'est pas remis en question, mais les impacts produits par les routes nationales incitent les riverains à exiger des mesures de protection et les autorités à les prévoir parfois.

Toutefois, dans la majorité des cas, les administrations et les exécutifs

cantonaux restent sur leurs positions; dans deux cas, ils ont dû céder sous la pression d'interventions du Conseil fédéral qui a soutenu les communes. Dans cette période, les acteurs politiques interviennent. C'est l'une des conditions de l'évolution du rapport de force entre acteurs au profit des acteurs périphériques.

– Dans la *troisième période* de mise en œuvre (1974-80), les acteurs périphériques acquièrent une importance nationale. Leurs revendications font désormais partie intégrante des exigences que posent les préoccupations liées à l'environnement, au progrès technique et à la crise de l'énergie. Les acteurs périphériques deviennent une force politique qui a des ramifications dans les instances législatives et un groupe de pression important. Les impacts sont au centre de la problématique routière, les critères techniques et de coûts leur sont subordonnés.

Les acteurs centraux sont, quant à eux, contraints d'intégrer dans les phases d'élaboration des projets les études d'impacts qu'ils avaient jusque là considérées comme très secondaires.

Un certain nombre de tronçons font l'objet d'études de réexamen qui, cependant, ne conduisent pas à une évaluation systématique du réseau.

## 5.2. *L'autonomie des acteurs centraux*

L'approche sectorielle de la politique et de sa réalisation, la conception technique et séquentielle du processus de mise en œuvre ont abouti à ce que la loi définit un processus de mise en œuvre dans lequel les acteurs technico-administratifs, soit cantonaux, soit fédéraux, ont une autonomie importante. Cette autonomie est fonction de la délégation de pouvoirs qui leur est accordée par le législateur et par les exécutifs.

La conformité du projet général ou définitif d'un tronçon est évaluée à partir de normes et de règles privilégiant les critères propres à la technique routière et établies par l'administration. Les acteurs technico-administratifs ne rendent compte de leurs décisions que dans le cadre défini par l'activité administrative. Par exemple, les ingénieurs et les techniciens cantonaux, lors de l'élaboration des projets généraux, ont de fait modifié profondément la planification du réseau en augmentant le nombre de voies de nombreux tronçons, donc en augmentant les performances du réseau, compétence qui leur était laissée pour autant que la route ne change pas de classe.

Or, cette adaptation n'a pas fait l'objet d'une décision politique explicite, ni d'une évaluation de ses effets sur la planification. Dans ces conditions, l'autonomie laissée à ces acteurs a permis d'évacuer le débat politique. N'oublions pas que les Chambres fédérales, en adoptant le réseau et en fixant ses caractéristiques et en particulier les trois classes<sup>6</sup>, définis-

<sup>6</sup> La loi sur les routes nationales a défini trois types de routes nationales: les routes nationales de 1ère, de 2ème et de 3ème classe. Aujourd'hui, les routes de 1ère et de 2ème classe correspondent généralement à une autoroute et les routes de 3ème classe à une semi-autoroute ouverte seulement aux véhicules à moteur.

saient également le gabarit des routes appartenant à chacune de ces classes. Les acteurs technico-administratifs ont modifié implicitement ces gabarits et le contenu de chaque classe.

La plupart des cantons avaient tout à gagner de l'augmentation du niveau de performance de leurs routes nationales. Il se dégage donc une communauté d'intérêts entre acteurs technico-administratifs et exécutifs ce qui rend ce système d'acteurs fort, autonome, hiérarchisé et fermé.

L'autonomie des acteurs centraux s'affirme également dans la responsabilité de définir, sans justification, la meilleure solution à retenir comme projet général. Entre l'approbation du plan directeur et la présentation du projet général, c'est-à-dire la solution retenue, il y a un "vide institutionnel" (Linder, Hotz & Werder, 1979; Moor, 1976): un certain nombre de séquences qui sont le fief des techniciens et dans lesquels les choix s'établissent. Qu'est-on d'accord de "sacrifier" pour obtenir quel avantage? Est-il préférable, par exemple, que le tracé traverse une nappe phréatique pour maintenir l'extension de la localité ou l'inverse? Est-il préférable de reporter l'impact sur la Commune X ou Y? Ne vaut-il pas mieux diminuer le niveau de performance de l'autoroute pour pouvoir mieux l'intégrer dans l'environnement? Ces problèmes sont présents dans toute recherche d'une solution. Les réponses apportées ne peuvent se fonder sur aucune théorie, norme ou critère objectifs; elles sont subjectives, liées à un système de valeurs de nature politique. Les acteurs administratifs centralisent les avis recueillis lors des consultations sur le projet général et décident de leur importance. Ils constituent un pouvoir qui a la double fonction de représenter un intérêt précis – celui de réaliser des routes nationales – et de décider. Le système technico-administratif est ainsi juge et partie. L'acte administratif, par nature dépolitisé est, dans ce cas, chargé d'aspects politiques importants. Ne serait-il pas nécessaire et possible de réinsérer ou d'insérer le débat politique dans les principales étapes du processus technique en procédant à des discussions avec les milieux politiques et les groupes intéressés?

## **6. Les adaptations du réseau dues à l'augmentation du niveau des performances**

Comme nous venons de le voir, les adaptations du réseau qui touchent à la performance sont souvent le fait des acteurs centraux et rendues possibles par leur "autonomie". Ces adaptations se sont manifestées au cours de la phase d'élaboration de projets pour la plupart et ont été réalisées par divers moyens sur lesquels nous allons revenir.

Le réseau des routes nationales a subi, au cours de la mise en œuvre, des modifications importantes de son niveau de performance. A un réseau hiérarchisé, tel qu'il a été défini en 1960, s'est substitué peu à peu un réseau homogène de routes de grande capacité. Les transformations ont eu lieu principalement dans la première période caractéristique de mise en œuvre et, dans une moindre mesure, dans la deuxième.

A partir de 1974, il n'y a plus d'augmentations des performances du

réseau. La mise sur pied de la Commission Biel, les études de réexamen de tronçons acceptées par l'Office fédéral des routes, sont significatives d'une réorientation. Les effets sur le réseau de ce changement d'attitude sont cependant encore limités et ils ne concernent potentiellement que les tronçons de routes nationales restant à contruire, soit 20% du réseau.

### 6.1. *Les causes de l'augmentation du niveau des performances*

Tout d'abord, l'accroissement très rapide des charges de trafic a incité les acteurs de la mise en œuvre à concevoir la planification au niveau des projets généraux pour des charges révisées.

Les acteurs conconaux de la mise en œuvre (Conseil d'Etat et bureau cantonal des autoroutes avant tout) ont été les plus actifs à adapter le réseau aux nouvelles données. Pour les acteurs publics, augmenter le niveau de performances des routes nationales sur leur territoire permettait de satisfaire des intérêts régionaux de trafic, tout en conservant à la route nationale ses caractéristiques de route à longue distance. Le désir des acteurs technico-administratifs de réaliser des routes techniquement aussi parfaites que possible n'a pu que renforcer cette tendance.

Les entreprises de construction<sup>7</sup> quant à elles, étaient favorables à l'augmentation du niveau des performances qui représentait pour elles un surplus de travail. Les milieux de la construction constituent par ailleurs un groupe de pression particulièrement puissant au niveau cantonal.

### 6.2. *Les types d'augmentation du niveau des performances du réseau*

Il y a différents types d'augmentation du niveau des performances. A chacun sont associés un ou des acteurs particuliers de la mise en œuvre. Nous relevons les types suivants (Fig. 1) :

- adjonction de tronçons par les Chambres fédérales;
- reclassification par décisions du Conseil fédéral;
- reclassification tacite décidée par les acteurs technico-administratifs, soit par augmentation du nombre de voies, soit par passage des routes nationales de 3ème classe à trafic mixte à des routes réservées aux véhicules à moteur.

Nous présentons ci-après chacun de ces types d'augmentation des performances et leurs implications sur le réseau dans son ensemble. Nous soulignerons l'importance relative de chacun de ces trois types d'augmentation des performances.

#### 6.2.1. Adjonction de nouveaux tronçons par les Chambres fédérales

Seuls deux tronçons ont été ajoutés au réseau entre 1960 et 1980 :

<sup>7</sup> Appuyées notamment par le Touring Club Suisse, l'Automobile Club Suisse et les associations professionnelles des ingénieurs (VSS).

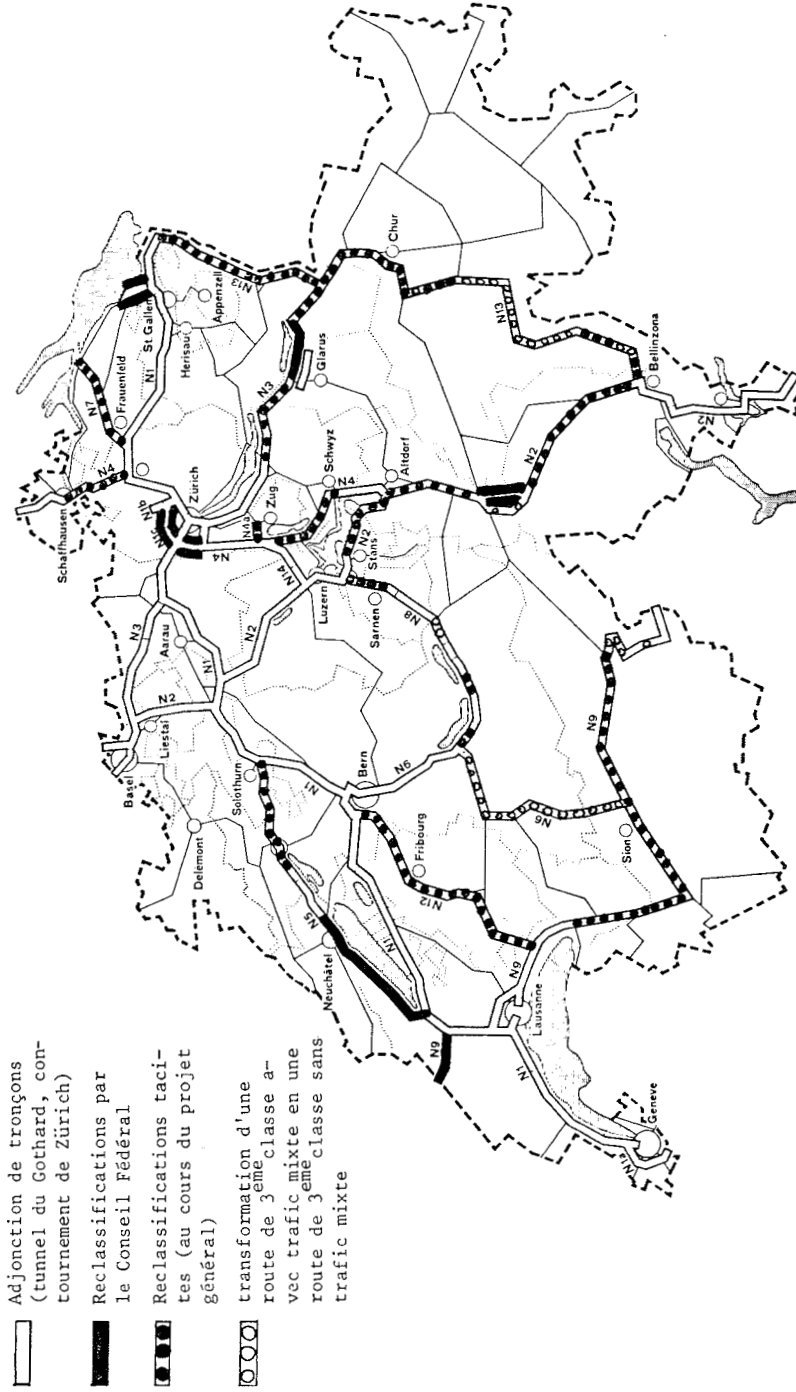


Fig. 1. Augmentation du niveau des performances depuis 1960 selon la procédure utilisée. Sources: Arrêté fédéral fixant le réseau des routes nationales, 6/1960; Informations 1980 sur les routes nationales, OFR 1981.

le tunnel du Gothard en 1965 et le contournement de Zürich (N1c) en 1971. Le Parlement est le seul acteur compétent pour ajouter un tronçon au réseau. Les deux tronçons ajoutés depuis 1960 ne représentent que 40 km de route nationale sur un total de 1830 km.

Les Chambres fédérales ont cependant joué un rôle très important en refusant d'une manière presque systématique l'adjonction de nouveaux tronçons dans le réseau (exemple : la route Neuchâtel-La Chaux-de-Fonds et la Transjurane). Partant de critères très restrictifs, garants de la structure du réseau et de l'équilibre fédéraliste lié à celui-ci, les Chambres fédérales ne sont entrées en matière que sur les objets considérés soit d'importance nationale (Gothard), soit justifiée par les charges de trafic (N1c), soit rendus nécessaires par la fluidité du trafic (intégration du tunnel du Lopper et d'un échangeur pour assurer une liaison plus directe que celle qui existait déjà entre la N8 et la N2).

#### 6.2.2. Reclassification par décision du Conseil fédéral

Ce type d'augmentation du niveau des performances a été délégué au Conseil fédéral dans l'Arrêté fédéral de 1960 fixant le réseau des routes nationales (art. 2). Cette procédure n'a été utilisée que trois fois depuis 1960.

La reclassification par décision officielle ne concerne qu'une faible partie du réseau; les quatre tronçons reclassés correspondent à environ 90 km sur les 1830 km de routes nationales (voir Fig. 1).

La reclassification de ces tronçons est due à l'accroissement des charges de trafic, ainsi qu'à la pression conjuguée des cantons concernés et de leurs services technico-administratifs. Dans le cas de la N5, il est significatif que la décision du Conseil fédéral, prise en 1972, n'a fait qu'entériner une situation de fait; le Service des autoroutes de Neuchâtel ayant travaillé dès 1965 sur une route nationale à 4 voies.

Il est également significatif de constater que la reclassification de routes nationales, par décision du Conseil fédéral, ne porte que sur des routes de 3ème classe. La raison peut être trouvée dans le fait que, très rapidement, la route de 2ème classe pouvant être projetée et exécutée à 4 voies, il n'est pas nécessaire de reclasser ce type de route.

La proportion de routes nationales de 3ème classe était de 25% en 1960, toutes à trafic mixte. En 1980, elles ne représentent que 14% du réseau et 3% sont encore à trafic mixte (voir Fig. 1).

#### 6.2.3. Reclassification tacite par les acteurs technico-administratifs

##### 6.2.3.1. Par augmentation du nombre de voies :

Les routes nationales étaient, en 1960, très hiérarchisées; la 1ère classe correspondait à une route à 4 voies répondant aux caractéristiques d'une autoroute (26,5 m.), la 2ème classe était une semi-autoroute à 2 voies réservée aux véhicules à moteur, la 3ème classe correspondait à une route existante mais améliorée, avec trafic mixte. Il était prévu que passé 1980, la route nationale de 2ème classe pouvait passer à 4 voies à gabarit réduit si les circonstances le justifiaient. La modification exigeait cependant dans l'esprit des législateurs, une reclassification en 1ère classe. Mais,

en se fondant sur les prévisions de trafic qui faisaient état d'un très fort accroissement du nombre de véhicules, les ingénieurs des Bureaux cantonaux d'autoroute ont très rapidement projeté les routes nationales de 2ème classe à 4 voies et certaines 1ère classe à 6 voies.

Dix-sept cantons ont ainsi augmenté le niveau des performances de leur réseau, cela représente quelques 550 km de routes nationales, soit 30% du réseau. Aujourd'hui, il ne reste que 110 km de 2ème classe à 2 voies. 80% du réseau est construit ou projeté à 4 ou 6 voies.

6.2.3.2. Par passage de routes nationales de 3ème classe à trafic mixte à des routes réservées aux véhicules à moteur :

Ce type d'accroissement des performances moins apparent que les autres est également le fait des acteurs technico-administratifs cantonaux.

Trois cent dix km de routes nationales de 3ème classe ont été transformées en routes sans trafic mixte dans la période 1960-80. Il ne reste que 60 km ou 3% du réseau de 3ème classe avec trafic mixte (voir Fig. 1).

Ce type de reclassification a une influence non négligeable sur le concept des réseaux routiers régionaux et locaux. On est obligé de construire une nouvelle infrastructure en cherchant un nouveau tracé pour la route nationale<sup>8</sup> (ou de substituer l'ancienne route, si elle est empruntée par la route nationale).

Comme on peut le constater, l'augmentation du niveau des performances par reclassification tacite décidée par les acteurs technico-administratifs représente une part très importante du total de l'augmentation des performances.

Partout, le rôle joué par les acteurs technico-administratifs, soutenus par les acteurs publics et les groupes de pression liés à la construction et au tourisme, a été déterminant<sup>9</sup>.

Le plus souvent, l'Office fédéral des routes s'est trouvé devant un fait accompli, bien que tiraillé entre son rôle de modérateur de la construction et des coûts et l'accroissement indéniable des charges de trafic.

L'augmentation générale du niveau des performances a rendu de fait caduque la classification définie dans la Loi sur les routes nationales. Dès les années soixante-dix, les documents officiels ne font mention que du nombre de voies, le terme de classe restant cependant un concept légal.

## 7. Conclusions et recommandations

Les éléments des décisions de 1960, c'est-à-dire le réseau, la procédure définie par la Loi et le mode de financement, ont été maintenus dans leur

<sup>8</sup> La route de 3ème classe signifiait originalement l'amélioration d'une route existante. Dès qu'on ne permet pas le trafic mixte sur une telle route, une nouvelle infrastructure s'impose.

<sup>9</sup> Le cas de la N9 en Valais démontre que la marge de manœuvre laissée aux cantons et, partant, aux acteurs technico-administratifs cantonaux, peut aboutir à des routes nationales de gabarit et de géométrie exagérés (la N9, de 2ème classe, a été projetée comme route de 1ère classe) et, par conséquent, à une mauvaise intégration de l'infrastructure dans le paysage.

forme, tout en permettant certaines adaptations du réseau au changement du contexte.

— Le réseau planifié a été adapté au niveau de nombreux projets mais sa structure générale ne s'est pas modifiée, mis à part l'adjonction de deux tronçons.

— La procédure de mise en œuvre n'a pas subi de modifications, bien que les acteurs centraux aient dû, sous l'effet des conflits créés par les impacts des routes nationales, adapter certains projets aux exigences des populations concernées et même réexaminer un certain nombre de tronçons. De plus en plus fréquemment, les acteurs périphériques ont recouru à des moyens d'interventions non spécifiques à la procédure de mise en œuvre de cette politique (pétition, initiative, intervention au législatif).

— Le mode de financement et sa répartition entre les cantons et la Confédération n'a pas subi de modifications, alors que la taxe supplémentaire sur les carburants passait de cinq à trente centimes par litre.

— Les priorités de constructions définies en 1960, puis par la commission consultative en 1964, ne sont pas fondamentalement modifiées, bien que les retards accumulés dans la construction aient eu une influence sur le programme de mise en œuvre.

Malgré les problèmes rencontrés, la mise en œuvre s'est réalisée de manière continue de 1960 à 1980; le financement a suivi l'évolution des coûts de construction, le volume de construction est resté assez stable. Ceci était possible, car en 1968 déjà, 63% des projets généraux étaient approuvés; il y avait donc toujours suffisamment de tronçons prêts à être exécutés.

Les problèmes de mise en œuvre et les adaptations du réseau que les tronçons ont suscités sont apparus un à un au niveau des projets et non au niveau de la planification du réseau, ce qui contredit une conception mécaniste d'une mise en œuvre qui serait un simple processus d'exécution d'un réseau planifié quelques années auparavant.

### *7.1. Esquisse de recommandations: idées et principes*

Notre volonté de poser un certain nombre de recommandations peut paraître injustifiée, vu que les acteurs centraux de la politique estiment avoir réalisé leurs objectifs. En effet, nous avons souligné que, si des problèmes de mise en œuvre se sont posés de manière aiguë sur certains tronçons, ceux-ci ne représentent pas la majorité des cas; de plus, la procédure a permis jusqu'ici de gérer les conflits. Toutefois, bien que nous maintenons qu'en général, la mise en œuvre a fonctionné efficacement, nous pensons que l'accroissement des cas à problèmes, ces dernières années, nécessite que l'on pose la question de l'adaptation de la procédure de mise en œuvre aux changements. Les principaux problèmes de mise en œuvre découlent de trois caractéristiques de la politique des routes nationales, à savoir, une approche sectorielle, une planification non-évolutive, un processus séquentiel d'études et de décision.



Une première formulation de recommandations prend la forme suivante<sup>10</sup> :

– En insérant la planification du réseau et des projets de routes nationales dans le cadre de l'aménagement du territoire on établit, à chaque niveau institutionnel, les liaisons horizontales nécessaires à leur élaboration.

– Toute planification est soumise aux aléas du changement, aux problèmes et effets inattendus, et nécessite en permanence des choix. Ceci justifie le principe de révisions périodiques de caractère politique. L'expérience montre qu'une planification souple se prête au contrôle politique des choix et des décisions successives.

– Une démarche par approches successives résoud le problème général des impacts et des choix de variantes. Elle facilite la recherche d'un niveau de performance de l'équipement à réaliser correspondant à des normes régionales et locales. Elle assure une plus grande participation des milieux concernés.

– La réinsertion de la dimension politique dans les principales étapes du processus technique assure l'interaction avec les milieux politiques et les groupes intéressés.

Ces recommandations, formulées de manière générale, sont difficiles à opérationnaliser, vu la complexité des intérêts en jeu et vu qu'il n'existe pas de propositions concrètes pour adapter la procédure. Les réactions (que nous avons reçues jusqu'ici) des milieux politiques et administratifs face à de telles recommandations mettent en évidence la difficulté de les concrétiser.

Si les recommandations énoncées ci-dessus sont tirées de l'expérience autoroutière, elles peuvent s'appliquer à d'autres planifications d'équipements publics qui s'échelonnent dans le temps, posent un problème "d'intégration" dans un contexte qui a ses propres contraintes (désenclenchement des études techniques) et posent également un problème permanent de pesée d'intérêts que seules les interactions entre politiciens et responsables des études peuvent assurer.

<sup>10</sup> Ces travaux sont prévus dans la deuxième phase de la recherche (1982/1983).

#### BIBLIOGRAPHIE

- AUBERT, J.-F. (1967), "Traité de droit constitutionnel suisse" (Ides et Calendes, Neuchâtel).  
 AUBERT, J.-F. (1978), "Exposé des institutions politiques de la Suisse à partir de quelques affaires controversées" (Payot, Lausanne).  
 BARDARCH, E. (1977), "The Implementation Game" (The MIT Press, Cambridge, MA, USA).  
 CROZIER, M. & FRIEDBERG, E. (1977), "L'acteur et le système" (Seuil, Paris).  
 GARLICH, D. (1980), Politikformulierung und Implementierung im föderativen Staat, *Implementation politischer Programme* (Mayntz, R., Ed.) (Athenäum Verlag, Meisenheim).  
 HARGROVE, E.C. (1975), "The Missing Link. The Study of the Implementation of Social Policy" (The Urban Institute, Washington).  
 LINDER, P.; HOTZ, H. & WERDER, F. (1979), "Planung in der Schweizerischen Demokratie" (Haupt, Bern).

- MAYNTZ, R. (1977), Die Implementation politischer Programme. Theoretische Überlegungen zu einem neuen Forschungsgebiet, *Die Verwaltung*, 10 (1977) 1.
- MAYNTZ, R. (1978), Intergovernmental Implementation of Environmental Policy, *Interorganizational Policy Making* (Hanf, K. & Scharpf, F., Eds.) (Sage, Beverly Hills).
- MOOR, P. (1976), La participation des administrés dans les procédures d'aménagement du territoire, *Revue de droit suisse*, NF, 95 (1978) 2.
- PRESSMANN, J. & WILDAVSKY, A.B. (1973), "Implementation" (University of California Press, Berkeley).