Routes nationales et Opposition

Aspects de la construction problématique du réseau des routes nationales

Nationalstrassen und Opposition

Aspekte der problematischen Realisierung des Nationalstrassennetzes

Département de Science Politique
Université de Genève
1211 Genève 4

Nicolas Hayoz et Paolo Urio

Mandat de recherche 51 / 87

Septembre 1993

Table des matières

Résumé 4

Zusammenfassung 8

Avant-propos 13

I. Premier parcours: l'opposition dans le temps ou de l'autoroute isolée à l'autoroute intégrée 16

A. Remarques générales 16

B. Approches de l'opposition: un problème de définition et de différenciation 20

1. L'opposition dans le temps 21
2. Les acteurs de l'opposition 22
3. Les moyens d'action de l'opposition 23

C. Problématisation et politisation croissante de la construction des routes nationales à partir des années 1970 24

1. Le rythme de croissance du réseau ou la quête interminable d'un achèvement 27
2. Les routes nationales problématisées et/ou contestées 30

II. Deuxième parcours: aspects quantitatifs - les parties contestées et les caractéristiques du réseau des routes nationales 44

A. Les routes nationales problématiques au sein du réseau 44

B. Les temps forts de l'opposition 53

C. Succès et effets de l'opposition 61

1. La modification de tronçons d'autoroutes 61
2. Les oppositions au sens de l'article 27 de la Loi fédérale sur les routes nationales 64
3. L'autoroute au prix de tunnels "écologiques"? 67
4. Votations fédérales et cantonales sur les tronçons contestés 71

Liste des tableaux

Tableau 1: Rythme de croissance du réseau des routes nationales 28

Tableau 2: Les décisions de la Commission Biel et des Chambres fédérales concernant les tronçons contestés 41

Tableau 3: Nombre de km mis en cause par route nationale et canton 45

Tableau 4: Part des km mis en cause dans les cantons par rapport au nombre de km planifiés par canton 47

Tableau 5: Part des km mis en cause pour chaque route nationale par rapport au nombre de km planifiés par route nationale 49

Tableau 6: Part des tronçons contestés par rapport aux routes nationales planifiées en pour-cent 49

Tableau 7: Degré de prédominance d'un environnement rural ou de montagne par canton et route nationale en % 50

Tableau 8: Cantons et routes nationales regroupés selon la part des km mis en cause et selon l'environnement topographique 51

Tableau 9: Les parties contestées des routes nationales groupées selon l'année de mise en service 54

Tableau 10: Les tronçons mis en cause dans le temps: Durée de l'opposition, dates de construction et rapport entre km mis en cause et km modifiés 57

Tableau 11: Rapport entre nombre de km contestés et km modifiés 63

Tableau 12: Les oppositions au sens de l'article 27 de la Loi fédérale sur les routes nationales: Nombre de recours au niveau des tronçons cantonaux 64

Tableau 13: Nombre de recours par km 65

Tableau 14: Succès des recours par route nationale au niveau des cantons 66

Tableau 15: Part des tunnels 'écologiques' par rapport à l'ensemble des tunnels construits ou en construction 69

Tableau 16: Part des tunnels 'écologiques' par rapport à l'ensemble des tunnels approuvés et non-approuvés 70

Tableau 17: Votations fédérales sur la politique des routes nationales 72

Tableau 18: Les votations cantonales sur les routes nationales comparées aux votations fédérales de 1990 76

Liste des graphiques

Graphique 1: Croissance annuelle et état de construction du réseau en % 29

Graphique 2: Nombre de km mis en cause par route nationale et canton 45

Graphique 3: Nombre de km mis en cause par canton en % 46

Graphique 4: Nombre de km mis en cause par canton en % 46

Graphique 5: Nombre de km mis en cause par période 58

Graphique 6: Durée de l'opposition aux autoroutes par route nationale d'un canton 60

Graphique 7: Durée de l'opposition aux autoroutes par route nationale 61

Résumé

Au cours des années 1980, on a vu surgir la question de savoir si le "destin" du réseau planifié des routes nationales suisses était de ne se voir jamais réalisé. En considérant le rythme de construction, on s'aperçoit que le réseau des routes nationales ne s'agrandit pendant cette époque qu'à raison de taux de croissance qui resteront en dessous de 2%. Les avis resteront bien entendu partagés sur la question de savoir si la réalisation d'un réseau planifié de 1850 km dans un délai estimé et prévisible de près d'un demi-siècle peut être considéré encore comme un succès ou s'il ne faudrait mieux ne pas parler de politique dans le sens d'une mise en oeuvre de décisions à implication collective.

Nombreux sont en effet les facteurs qui, au sein du système politique helvétique, peuvent être mobilisés pour expliquer la tendance vers la "longue durée" de toute politique de mise en oeuvre. On mentionnera les structures et processus de décision spécifiques du système politique, où toute mise en oeuvre d'une politique au niveau fédéral doit être (rendue) compatible avec le fédéralisme et les exigences de la démocratie directe. En ce qui concerne la politique des routes nationales, on ajoutera des facteurs particuliers tels que les contraintes financières, les procédures spécifiques prévues par la loi fédérale sur les routes nationales, les exigences de la législation sur la protection de l'environnement, ainsi que, bien entendu, l'opposition aux routes nationales. Or, s'il est vrai que tous ces facteurs représentent les conditions de cadre ou les contraintes auxquelles toute politique doit faire face, il n'en reste pas moins que le mode d'action politique dominant qui en résulte est trop souvent celui de la "non-décision" institutionnalisée, auquel correspond une stratégie d'évitement de conflit au niveau des instances de décision politiques.

L'exemple de la politique des routes nationales est à cet égard particulièrement pertinent. Cependant les difficultés politiques de la mise en oeuvre des programmes de construction se voient particulièrement multipliés dans ce domaine, dès lors qu'il s'agit de la réalisation d'un ouvrage d'importance nationale qui, contrairement à la plupart des autres programmes politiques, représente d'abord une intervention massive dans un environnement particulier - naturel et urbain avant tout -, d'une part, et dans la sphère d'intérêt et les droits d'un nombre très élevé d'acteurs collectifs et individuels qui ne sont pas nécessairement identiques aux utilisateurs-bénéficiaires de l'autoroute, d'autre part. Puis le réseau planifié représente un tout qui ne peut être qualifié comme tel que dans la mesure où les compromis et négociations avec les acteurs concernés, en particulier avec les opposants, ne conduisent pas à des lacunes qui mettraient en cause la cohérence de l'ouvrage. C'est dire en même temps aussi qu'un tel projet, dont la réalisation nécessite des décennies, entre inévitablement en conflit avec le changement des attitudes et des attentes au sein du public et dans l'opinion publique où les instruments d'action de la démocratie directe peuvent être mobilisés pour remettre en cause et/ou tester la légitimité de l'entreprise. Tel a été le cas pour toute une série de routes nationales dont des tronçons importants ont été non seulement mis en cause ou reconsidérés à travers plusieurs votations cantonales et fédérales, mais aussi par les chambres fédérales qui, surtout dans les années 1980, étaient divisées par rapport à la poursuite du programme de construction.

Une description des aspects politiques de la construction pénible des routes nationales ne doit précisément pas faire abstraction de ce dernier point: si la réalisation des programmes de construction a connu des retards considérables et des blocages, c'est souvent moins en raison des actions de l'opposition des organisations pour la protection de l'environnement que par le fait de divisions au sein même des autorités cantonales et fédérales, de divisions ou de conflits dont les raisons résident moins dans des clivages politiques traditionnels que dans un opportunisme politique qui orientait l'option pour ou contre un projet d'autoroute, le plus souvent sur des considérations de politique régionale ou sur ce qui était perçu comme "résistances" au sein de l'opinion publique du moment. Or, cet opportunisme est jusqu'à un certain point compréhensible dans la mesure où il n'y a que rarement accord entre adversaires et défenseurs d'un projet d'autoroute sur la question de savoir si la construction de cette dernière est à même de résoudre les problèmes - diminution des nuisances, canalisation du trafic, décharge des centres urbains, etc. - ou si cette solution n'est pas, à son tour, à l'origine de nouveaux problèmes ou du déplacement des anciens. D'un autre côté, les réactions publiques négatives déclenchées entre 1981 et 1986 par les décisions controversées de la Commission Biel et les divergences au sein des Chambres fédérales concernant certaines des routes nationales mises en cause, en particulier la N4, traduisent des doutes sérieux sur la capacité de décision des autorités politiques et la rationalité politique sous-jacente à toute la procédure adoptée pour le réexamen des tronçons problématiques. Elles ont fait surtout surgir la question de savoir si les décisions adoptées, y compris les modalités et la manière dont elles ont été prises, ne sont pas, à leur tour, en quelque sorte aussi en bonne partie responsables de la mobilisation à l'échelle nationale des adversaires de l'autoroute qui exprimaient leur opposition par le lancement de plusieurs initiatives "anti-autoroutes". Ces initiatives, rejetées en 1990 par le peuple suisse, auront marqué à la fois le point culminant et le début de la fin de l'opposition organisée, aux niveaux cantonal et fédéral, aux routes nationales. En "forçant" d'abord des votations cantonales sur la question du lancement d'initiatives des cantons, puis surtout en déplaçant le débat au niveau national par le lancement d'initiatives fédérales, l'opposition, représentée avant tout par les grandes organisations pour la protection de l'environnement ou d'associations telles que l'AST, a tenté à plusieurs reprises, mais sans succès, de "court-circuiter" les procédures de décision établies en matière de routes nationales, qui ne prévoient pas la possibilité de combattre les arrêtés du Parlement par le référendum facultatif.

L'opposition n'existe pas dans le vide: elle doit être située dans un contexte particulier, dans le temps, et elle doit être différenciée par rapport aux types d'acteurs impliqués et en fonction de ses objectifs. C'est précisément en distinguant l'opposition à partir des objectifs qu'on peut se rendre compte du caractère ambigu du terme "opposition", dès lors que celui-ci peut couvrir à la fois une opposition "fondamentaliste" ou globale qui, elle, est opposée par principe à toute construction d'autoroute, d'une part, et une opposition "perfectionniste" qui est partielle et orientée sur l'amélioration optimale et/ou "maximaliste" des tracés proposés, d'autre part. Toute discussion du succès de l'opposition aux routes nationales doit partir de cette distinction. Un premier survol des événements importants de l'histoire de la politique des routes nationales en Suisse fait ressortir que la plupart des routes nationales et des cantons concernés ont connu des périodes pendant lesquelles certains ou même la totalité des tronçons ont été mis en cause. Or, en essayant de quantifier cette question à partir du nombre de km mis en cause, on constate

que seuls environ 24% ou 446 km sur les 1850 planifiés ont été problématisés à un moment donné. La plupart, à savoir deux tiers de ces tronçons contestés, sont répartis sur cinq autoroutes qui concernent six cantons. D'un autre côté, on se rend compte que ce chiffre de 24% se voit dans plusieurs cas très largement dépassé dès qu'on mesure le poids relatif des tronçons mis en cause par rapport à une route nationale particulière ou par rapport à l'ensemble des autoroutes planifiées dans un canton spécifique. Tel est le cas surtout pour les routes nationales de la "deuxième génération", comme par exemple les N4, N5, N7, N8, N9, N10 ou la N16, dont la plupart ne sont toujours pas entièrement réalisées. Tel est aussi le cas pour des cantons à autoroute unique comme le Jura, Neuchâtel, le Valais, Genève ou Obwald, mais aussi pour Lucerne ou Thurgovie, où des parties importantes, voire la majorité des tronçons, ont été mis en cause ou "politisés" à un moment donné. En considérant les cantons qui ont connu l'opposition à plus de 20% de leurs tronçons construits ou planifiés, on constate qu'il s'agit là surtout de cantons directement concernés soit par le réexamen des tronçons contestés par la Commission Biel, soit par les initiatives "trèfle". Ajoutons que l'essentiel des tronçons mis en cause ne concerne pas les autoroutes urbaines, mais les routes nationales situées dans un environnement rural ou de montagne. L'opposition aux autoroutes de campagne traduit, surtout dans les années 1980, des revendications d'ordre écologique, dont l'éventail peut englober le souci d'une autoroute-dans-un-environnement avec des mesures de protection adéquates, l'exigence d'une "autoroute invisible" ou encore le refus catégorique de tout projet d'autoroute. C'est précisément contre plusieurs de ces autoroutes de campagne que l'opposition "fondamentaliste" s'est mobilisée. En tout cas, la politisation des projets d'autoroutes correspondants par les adversaires de ces derniers a conduit à des conflits politiques qui se sont étendus sur de nombreuses années et qui ont dû être souvent réglés par une votation populaire, comme cela à été le cas avec les initiatives "trèfle à trois". En considérant les oppositions dans une perspective temporelle, on se rend compte que celles-ci se sont formées surtout au cours des années 1970: elles concernent 70% ou 312 km sur 446. De même pour environ 311 km ou 70% des tronçons contestés, les oppositions ne prennent fin qu'au cours de la deuxième moitié des années 1980. Finalement, une comparaison des périodes de mise en service des tronçons permet de voir que la part des km mis en cause pour les routes nationales mises ou à mettre en service après 1989 représente le double de la part de la période précédente, à savoir 37%, contrairement à 15%, traduisant donc une opposition plus forte aux projets d'autoroutes plus récents.

Quant à la question du succès de l'opposition tel qu'il peut être mesuré à partir du nombre de km modifiés suite aux actions de celle-ci, on peut observer qu'environ 33% ou 146 km sur 446 des km mis en cause, ont subi des modifications importantes. Précisons cependant que dès lors que nous n'avons pas pu obtenir dans tous les cas des chiffres exacts, nous ne pouvons indiquer ici que des valeurs approximatives. Ajoutons à cela la difficulté de distinguer ces modifications par rapport aux projets dont les modifications sont revendiquées par les services cantonaux compétents chargés de la construction des routes nationales. Le succès matériel modeste de l'opposition aux projets généraux, qui doit être distingué de ses effets politiques, se voit encore affaibli au niveau des oppositions ou recours aux projets définitifs, tels qu'ils sont prévus par l'article 27 de la loi fédérale sur les routes nationales. La distribution des recours recensés sur le réseau entier montre une moyenne d'environ dix recours par km. Sur les 2900

recours dont nous connaissons le sort, seuls 60% ont été jugés par les autorités cantonales compétentes, les autres 40% étant retirés ou présentés comme réserves de droit. Et seuls 20% des recours ayant été jugés ont été entièrement ou partiellement admis. Incontestablement les recours ont été utilisés surtout dans les années 1970 et 1980 de plus en plus comme moyen de critique et de mise en cause de la légitimité des procédures établies en matière de construction des routes nationales. Le succès considérable de ces recours dans plusieurs cantons ne renvoie pas uniquement à un contexte politique plus ou moins ouvert par rapport aux revendications exprimées dans les demandes des recourants: il montre aussi que la mobilisation de ce moyen d'action a permis de trouver des solutions à des problèmes qui n'ont pas été abordés au niveau de la préparation du projet général. Un indicateur supplémentaire du succès de l'opposition peut être trouvé dans l'augmentation importante de la part de tunnels dits "écologiques" ou "politiques" par rapport à la longueur totale des tunnels. De tels tunnels représentent souvent le prix politique à payer pour que le tronçon en question puisse être construit. Dans ce sens, leur planification peut être considérée comme résultat d'une stratégie d'évitement de conflits qui semble s'imposer dans un contexte politique caractérisé par des conflits ou divergences inconciliables entre les différents acteurs concernant le choix des tracés.

En mesurant le succès politique des adversaires des routes nationales à partir des résultats obtenus lors des votations cantonales et fédérales concernant les routes nationales, on se rend compte que, sur les vingt votations retenues, le peuple ne s'est prononcé que dans deux cas, par le biais d'initiatives cantonales exigeant la remise d'une initiative des cantons, contre la construction d'une autoroute. Or, on ne saurait sous-estimer les effets politiques de l'opposition déclenchés surtout par ces votations, dès lors que les débats publics qui ont accompagné les initiatives populaires, d'une part, et - du côté des décideurs politiques - surtout la perspective d'un résultat négatif, d'autre part, ont souvent permis d'améliorer de manière substantielle des projets existants et/ou de tenir compte de propositions alternatives. De manière générale, l'opposition - et plus précisément les mouvements écologistes - ont incontestablement exercé une influence considérable au niveau de la perception publique des problèmes et ont contribué à l'établissement d'une vision complexe de l'autoroute en tant que route-dans-un-environnement. Dans ce sens, ce sont les distinctions ou options alternatives introduites par l'opposition qui sont à l'origine de processus d'apprentissage et de sensibilisation du côté des acteurs concernés. D'un autre côté, l'opposition "fondamentaliste" n'a souvent abouti à rien d'autre qu'à des conflits politiques évitables et à une mise en cause continue de la "légitimité" de la politique des routes nationales. Or, en fin de compte, la légitimité d'une politique ou le consensus à son égard peut être testé et sanctionné à travers une votation populaire. Les votations fédérales et cantonales ont précisément permis de reconstruire la légitimité toujours fragile des programmes de construction et de désamorcer provisoirement sinon définitivement des conflits concernant la conduite de lignes d'autoroutes dont certains prenaient l'allure de "guerres de tranchées", où la mobilisation des instruments de la démocratie directe n'était souvent rien d'autre qu'une arme utile parmi d'autres pour atteindre l'objectif politique d'empêcher ou de retarder la construction de l'autoroute. Or, la votation de 1990 ont précisément montré aussi que les instruments de la démocratie directe ne sont pas uniquement là pour être instrumentalisés par les adversaires d'une politique contestée; ils permettent aussi et surtout de résoudre des conflits d'ordre

politique, de tester la solidarité confédérale et de rétablir la légitimité de projets politiques, ouvrant ainsi à nouveau l'horizon de l'action politique, tant il est vrai qu'on ne peut différer ou bloquer l'application des choix politiques à l'infini.

Zusammenfassung

Im Verlaufe der achtziger Jahre tauchte verschiedentlich die Frage auf, ob es denn das "Schicksal" des geplanten Nationalstrassennetzes sei, unvollendet zu bleiben. Wenn man den Konstruktionsrythmus betrachtet, so bemerkt man, dass sich das Autobahnnetz in dieser Periode in Wachstumsraten aufhält, die unter 2% bleiben. Man kann geteilter Meinung sein über die Frage, ob die Realisierung der geplanten 1850 km innerhalb des geschätzten und voraussehbaren Zeitraums von ungefähr einem halben Jahrhundert noch als Erfolg betrachtet werden kann, oder ob man nicht besser davon ablässt, die Nationalstrassenpolitik noch als Politik im Sinne von kollektiv bindendem Entscheiden zu bezeichnen.

Es gibt im politischen System der Schweiz zahlreiche Faktoren, die erklären können, weshalb der Vollzug einer Politik in der Regel zu einem "Langzeitunternehmen" wird. Erwähnt seien in dieser Hinsicht die spezifischen Entscheidungsstrukturen und -prozesse des politischen Systems, in dem der Vollzug der Bundespolitik mit den Gegebenheiten des Föderalismus und der direkten Demokratie in Uebereinstimmung gebracht werden müssen. Von Bedeutung für die Nationalstrassenpolitik sind ausserdem auch Faktoren wie Finanzierungszwänge und -engpässe, die vom Bundesgesetz über die Nationalstrassen vorgesehenen spezifischen Verfahren, Erfordernisse des Umweltschutzes und schliesslich auch die Opposition gegen die Nationalstrassen. Man kann all diese Faktoren als Rahmenbedingungen oder Zwänge betrachten, mit denen sich jede Politik konfrontiert sieht. Mit diesen Zwängen verbunden ist nun aber auch ein spezifischer politischer Handlungsstil, den man als institutionalisierte "Nicht-Entscheidung" bezeichnen kann, dem eine Konfliktvermeidungsstrategie der Entscheidungsinstanzen entspricht.

Das Beispiel der Nationalstrassenpolitik ist in dieser Hinsicht besonders aufschlussreich. Man muss vorab der Tatsache Rechnung tragen, dass die politischen Schwierigkeiten im Vollzug der Bauprogramme gerade in diesem Bereich naturgemäss komplex und zahlreich sind. Es handelt sich hier nämlich um die Realisierung eines flächendeckenden Werkes von nationaler Bedeutung, das, im Unterschied zu anderen politischen Programmen, zuerst einmal einen massiven Eingriff in eine bestimmte natürliche oder städtische Umwelt einerseits, und in die Interessen- und Rechtssphären einer grossen Zahl von kollektiven und individuellen Akteuren andererseits darstellt, die nicht zwangsläufig identisch sind mit den Benützern der Autobahn. Man darf des weitern hinzufügen, dass das geplante Netz ein Ganzes darstellt, das als solches nur dann qualifiziert werden kann, wenn die mit den betroffenen Akteuren oder Opponenten vereinbarten Kompromisslösungen nicht zu Lücken führen, die die Kohärenz des Werkes in Frage stellen würden. Damit ist auch gesagt, dass ein derartiges Projekt, dessen Realisierung Jahrzehnte benötigt, zwangsläufig in Konflikt gerät mit veränderten Einstellungen und Erwartungen beim Publikum und in der öffentlichen Meinung, wo die Handlungsmittel der direkten

Demokratie jederzeit aktiviert werden können zur Bekämpfung und/oder Prüfung der Legitimität des ganzen Unternehmens. Dies war zweifellos der Fall bei mehreren Nationalstrassen, von denen wichtigere Abschnitte nicht nur in mehreren kantonalen und eidgenössischen Abstimmungen zur Debatte standen, sondern auch in den eidgenössischen Räten, die vor allem in den achtziger Jahren zeitweise gespalten waren in Bezug auf die Fortsetzung des Bauprogramms.

Eine Beschreibung der politischen Aspekte des mühsamen Baus der Nationalstrassen muss gerade auch dieser Tatsache Rechnung tragen: Wenn die Realisierung der Bauprogramme nur mit beträchtlichen Verzögerungen und Blockierungen möglich war, so war dies oft nicht nur auf die Opposition der Umweltschutzorganisationen zurückzuführen, sondern eben auch auf Interessenkonflikte innerhalb der verantwortlichen kantonalen und Bundesbehörden. Die Ursachen solcher Konflikte können vor allem in einem politischen Opportunismus aufgespürt werden, der unterhalb von parteipolitischen Differenzen die Option für oder gegen ein Autobahnprojekt meistens mit regionalpolitischen Gesichtspunkten begründet oder danach ausrichtet, mit welchen Widerständen innerhalb der öffentlichen Meinung momentan gerechnet werden muss. Ein solcher Opportunismus ist dabei in dem Masse verständlich, als zwischen Gegnern und Befürwortern eines bestimmten Autobahnprojekts nur selten Einigkeit darüber herrscht, ob die Realisierung des Projektes tatsächlich in der Lage ist, die Probleme zu lösen - Verringerung der Lärm- und Luftimmissionen, Verkehrskanalisierung, Entlastung der Stadtzentren usw. -, oder ob die gefundene Lösung nicht ihrerseits wiederum zu neuen Problemen oder zur Verschiebung der alten führt. Andererseits kann nicht unberücksichtigt bleiben, dass die umstrittenen Entscheidungen der Kommission Biel und die Divergenzen in den eidgenössischen Räten betreffend bestimmte Nationalstrassenabschnitte, vor allem die N4 bei Knonau, zu negativen Reaktionen in der Oeffentlichkeit geführt haben, die letztlich die Entscheidungsfähigkeit der politischen Behörden sowie die politische Rationalität in Frage stellten, die dem Verfahren zur Ueberprüfung der umstrittenen Abschnitte zu Grunde lag. Man kann sich daher durchaus fragen, ob die getroffenen Entscheide und die Art und Weise, wie es zu diesen gekommen ist, nicht in einem gewissen Masse auch einen auslösenden Faktor darstellten, der zur Mobilisierung der Autobahngegner auf nationaler Ebene und damit zur Lancierung mehrerer "Antiautobahn" Initiativen geführt hat. Diese Volksinitiativen, die 1990 vom Volk deutlich verworfen worden sind, stellten gleichzeitig den Höhepunkt und den Beginn vom Ende der langjährigen auf kantonaler und Bundesebene geführten Opposition gegen die Nationalstrassen dar. Dadurch aber, dass die Gegner der Nationalstrassenpolitik, vorab die grossen Umweltschutzverbände, zuerst auf kantonaler Ebene mit einer ganzen Reihe von Volksinitiativen das Einreichen von Standesinitiativen erzwingen wollten und dann vor allem auf der nationalen Ebene den Kampf gegen umstrittene Autobahnprojekte mit den "Kleeblattinitiativen" fortsetzten, mit denen die Schliessung der bestehenden Lücken im Nationalstrassennetz über den Umweg der Verfassung hätten verhindert werden sollen, haben sie, zwar ohne Erfolg, versucht, die im Bereich der Nationalstrassenpolitik etablierten Entscheidungsverfahren "kurzzuschliessen", die ja bekanntlich das fakultative Referendum gegen Bundesbeschlüsse nicht vorsehen.

Die Opposition gegen die Nationalstrassen manifestiert sich nicht im Leeren: eingebunden in einen bestimmten Kontext und in eine spezifische Periode muss sie vor allem nach

dem Typ der beteiligten Akteure und nach ihren Zielsetzungen unterschieden werden. Gerade wenn man von letzteren ausgeht, sieht man wie ambivalent der Begriff der Opposition ist, der nicht nur eine "fundamentalistische" oder globale Opposition einschliessen kann, die grundsätzlich gegen jeglichen Autobahnbau ist, sondern auch eine "perfektionistische" Teilopposition, die auf Verbesserungen der geplanten Projekte abzielt, wobei dann noch zu unterscheiden wäre, ob sich solche Verbesserungsforderungen in die Richtung "optimaler" oder "maximalistischer" Korrekturen bewegen. Die Diskussion über Erfolg oder Misserfolg der Opposition gegen die Nationalstrassen muss von dieser Unterscheidung ausgehen. Eine erste Betrachtung der relevanten Ereignisse in der Geschichte des problematisierten Autobahnbaus in der Schweiz führt zum Schluss, dass sich für die meisten Kantone und Nationalstrassen Perioden finden lassen, in denen kleinere oder grössere Autobahnabschnitte in Frage gestellt oder kritisiert worden sind. Wenn man aber die Frage präzisiert und danach fragt, wie hoch die Zahl der umstrittenen Kilometer im gesamten Nationalstrassennetz ist, so kann man feststellen, dass nur etwa ein Viertel, nämlich 24% oder 446 km von den geplanten 1850 Km, zu einem bestimmten Zeitpunkt problematisiert worden sind. Der grössere Teil, nämlich zwei Drittel dieser umstrittenen Abschnitte, ist auf fünf Nationalstrassen verteilt, die sechs Kantone betreffen. Der genannte Anteil von 24% wird aber in mehreren Fällen bei weitem überschritten, sobald man die kontroversen Abschnitte in Bezug setzt zu den entsprechenden Nationalstrassen oder zur Gesamtheit der in einem bestimmten Kanton geplanten Abschnitten. Dies ist vor allem der Fall für die Nationalstrassen der "zweiten Generation" wie zum Beispiel die N4, N5, N7, N8, N9, N10 oder die N16, von denen die Mehrheit immer noch nicht fertig gestellt ist. Auch in den Kantonen Jura, Neuenburg, Wallis, Genf oder Obwalden, die Abschnitte nur einer Nationalstrasse aufweisen, oder Luzern und Thurgau, sind grössere Teile, wenn nicht die Mehrheit, der Autobahnprojekte in Frage gestellt oder "politisiert" worden. Bei den Kantonen, in denen mehr als 20% der gebauten oder geplanten Abschnitte in Frage gestellt worden sind, handelt es sich vor allem um diejenigen, die entweder von der Ueberprüfung von umstrittenen Nationalstrassenabschnitten durch die Kommission Biel oder von den "Kleeblattinitiativen" direkt betroffen waren. Die Mehrzahl der umstrittenen Abschnitte betrifft ausserdem nicht Stadtautobahnen, sondern Nationalstrassen in einem ruralen oder Gebirgskontext. Die Opposition gegen diese letzteren ist vor allem in den achtziger Jahren ökologisch motiviert, wobei die entsprechenden Forderungen ein Spektrum umfassen, das den Wunsch nach einer in die Umwelt integrierte, mit entsprechenden Schutzmassnahmen versehene Autobahn genauso umfasst wie den Ruf nach einer "unsichtbaren Autobahn" oder gar die kategorische Ablehnung jedes neuen Autobahnprojektes. Die "fundamentalistische" Opposition hat in der Tat gerade gegen mehrere Landautobahnen mobil gemacht. Die Politisierung der entsprechenden Autobahnprojekte durch deren Gegner hat dabei zu politischen Konflikten geführt, die sich über Jahre hingezogen haben und oft nur über eine Volksabstimmung gelöst werden konnten, wie das ja gerade bei den "Kleeblattinitiativen" der Fall war. In zeitlicher Hinsicht fällt auf, dass der Beginn des überwiegenden Teils der Opposition gegen die Nationalstrassen in die siebziger Jahre zurückreicht: 70% oder 312 von 446 umstrittenen Autobahnkilometern sind davon betroffen. Desgleichen nimmt für etwa 70% oder 311 Km die Opposition erst in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre ein Ende. Ein Vergleich schliesslich der verschiedenen Inbetriebsetzungsperioden führt zum Schluss, dass für die Nationalstrassen, die für eine Inbetriebnahme nach 1989 vorgesehen sind, die Zahl der

umstrittenen Strecken mehr als doppelt so gross ist, wie für die vor diesem Datum in Betrieb genommenen Abschnitte, nämlich 37% im Unterschied zu 15%, was auf eine stärkere Opposition gegen Autobahnprojekte neueren Datums hinweist.

Wenn man den Erfolg der Opposition nach der Zahl der von ihr bewirkten Projektveränderungen bemisst, so kann man feststellen, dass etwa 33% oder 146 von 446 Km wichtige Modifikationen erfahren haben. Aufgrund der Tatsache, dass es nicht in allen Fällen möglich war, für alle Abschnitte genaue Daten zu ermitteln, handelt es sich hier jedoch um Annäherungswerte. Präzisere Angaben werden ausserdem auch dadurch erschwert, dass die von der Opposition initierten Projektabänderungen sich oft nur schwer von denjenigen unterscheiden lassen, die den Angaben der für den Autobahnbau verantwortlichen kantonalen Dienststellen zufolge auf deren Eigeninitiative zurückzuführen sind. Der relativ bescheidene materielle Erfolg der Opposition gegen generelle Nationalstrassenprojekte, der jedoch von deren politischen Wirkungen unterschieden werden muss, wird zusätzlich abgeschwächt, wenn man die Rekurse im Sinne von Artikel 27 des Bundesgesetzes über die Nationalstrassen betrachtet. Die Verteilung der Rekurse auf das gesamte Netz zeigt einen Durchschnittswert von circa zehn Rekursen pro Kilometer an. Von 2900 Rekursen, von denen wir die rechtliche Behandlung kennen, sind nur etwa 60% durch die dafür zuständigen kantonalen Rekursinstanzen behandelt worden. Die übrigen 40% sind zurückgezogen oder als Rechtsvorbehalt eingereicht worden. Von den beurteilten Rekursen sind nur 20% gutgeheissen worden. Zweifelsohne wurde die Rekursmöglichkeit vor allem in den siebziger und achtziger Jahren immer mehr als Mittel der Kritik und der Opposition gegen die Legitimität der etablierten Verfahren im Nationalstrassenbau. Der beträchtliche Erfolg dieser Rekurse in mehreren Kantonen weist in Bezug auf die in den Rekursen dargelegten Anliegen nicht nur auf einen mehr oder weniger sensiblen politischen Kontext; er zeigt vielmehr, dass die Aktivierung dieses Handlungsmittels zu Lösungen von Problemen geführt hat, die in der Phase der generellen Projektierung nicht behandelt worden sind. Ein zusätzlicher Erfolgsindikator der Opposition lässt sich auch in der Tatsache finden, dass der Anteil von sogenannten "ökologischen" oder "politischen" Tunnels an der Gesamtlänge der Tunnels in den letzten Jahren beträchtlich gestiegen ist. Solche Tunnels stellen oft nichts anderes dar als den politischen Preis, der entrichtet wird, damit der zur Diskussion stehende Abschnitt überhaupt gebaut werden kann. In diesem Sinne kann ihre Planung als Resultat einer Konfliktvermeidungsstrategie betrachtet werden, die sich vor allem in einem politischen Kontext empfiehlt, der bezüglich der Wahl der Linienführung oft von kaum vereinbaren Interessenkonflikten geprägt ist.

Bemisst man den politischen Erfolg der Gegner der Nationalstrassen nach den Resultaten, die diese in den kantonalen und eidgenössischen Voksabstimmungen zu Vorlagen über den Bau von Nationalstrassen erzielt haben, so fällt auf, dass von den zwanzig berücksichtigten Abstimmungen nur zwei zugunsten der Opposition ausgefallen sind. Andererseits können die durch jene Abstimmungen ausgelösten politischen Wirkungen der Opposition nicht unterschätzt werden: in der Tat haben gerade die öffentlichen Debatten im Vorfeld der Abstimmungen einerseits, aber auf Seiten der politischen Entscheidungsinstanzen auch die Perspektive eines negativen Abstimmungsresultates andererseits, oft zu substantiellen Verbesserungen oder gar zu einer neuen Beurteilung von bestehenden Projekten geführt. Generell gesehen haben die Gegner der Autobahnen,

vor allem die Umweltschutzorganisationen, unbestreitbar einen beträchtlichen Einfluss auf die öffentliche Wahrnehmung der mit dem Nationalstrassenbau verbundenen Probleme ausgeübt und damit gewiss auch zur Generalisierung des Bewusstseins der Notwendigkeit komplexer umweltgerechter Autobahnlösungen beigetragen. In diesem Sinne stehen die von der Opposition benutzten Unterscheidungen, wie auch die von ihr vorgeschlagenen Alternativen, am Anfang von Lernprozessen bei den beteiligten Akteuren. Andererseits hat gerade die "fundamentalistische" Opposition oft zu nichts anderem geführt als zu vermeidbaren politischen Konflikten verbunden mit nicht abnehmenden Angriffen auf die "Legitimität" der Nationalstrassenpolitik. Letztendlich aber kann die Legitimität einer Politik oder der diesbezügliche Konsens in einer Volksabstimmung getestet werden. In dieser Hinsicht haben die eidgenössischen und kantonalen Abstimmungen zur Nationalstrassenpolitik die Lage in dem Sinne geklärt, dass sie die Fortsetzung der unter ständigem Legitimationsdruck stehenden Bauprogramme bekräftigt und damit auch die Konflikte betreffend die Linienführung endgültig oder doch bis auf weiteres beendet haben: Konflikte, die vielfach den Eindruck von "Stellungskriegen" erweckten und bei denen die Mobilisierung der Handlungsmittel der direkten Demokratie oft nur eine unter mehrere Waffen war um den Bau der zur Diskussion stehenden Nationalstrasse zu verhindern oder zu verzögern. Wenn jedoch die Abstimmungen von 1990 eines gezeigt haben, so dies, dass Volksinitiativen ihren Zweck nicht in der beliebigen Instrumentalisierung durch die Gegner einer umstrittenen Politik erschöpfen, sondern vielmehr auch dazu dienen, politische Konflikte zu lösen, die eidgenössische Solidarität zu testen, sowie die Legitimität einer geplanten Politik wiederherzustellen. Nach 1990 wird - so macht es jedenfalls den Anschein - auch im Bereich der Nationalstrassenpolitik wieder vermehrt ein politisches Handeln möglich, das sich nicht im Blockieren, Verzögern oder Einfrieren von politischen Entscheiden erschöpft, sondern gerade eben auch mit der Realisierung von durchsetzungsfähigen politischen Programmen unter gleichzeitigem Offenhalten alternativer Optionen zu tun hat.

Avant-propos

Initialement le rapport de recherche suivant devait être considéré comme complément de la recherche réalisée dans le cadre du programme national no. 6 sur la politique des routes nationales. A ce titre, il proposait de rassembler des données supplémentaires sur la politique des routes nationales qui n'ont pas été considérées dans la recherche mentionnée ou seulement de manière fragmentaire. Ces données concernent l'opposition aux routes nationales et les coûts de construction de ces dernières. Or, nous nous sommes rapidement rendus compte que l'immense nombre des données à traiter et la disparité de la matière ne permettraient pas de réunir les deux volets dans le cadre d'un rapport unique. En plus, il s'est avéré qu'une bonne partie des services cantonaux responsables en matière de construction des autoroutes n'était pas disposée ou pas en mesure de nous fournir les informations nécessaires concernant notamment les coûts de la construction et les oppositions. Par conséquent, nous avons décidé d'orienter notre recherche essentiellement sur le volet plus général de l'opposition politique aux routes nationales tout en traitant cette question sur toile de fond des caractéristiques principales du réseau des autoroutes. Dans ce sens, le rapport cherche surtout à connaître l'ampleur du phénomène de l'opposition à certaines parties du réseau et de situer celui-ci dans le contexte de la construction problématique et difficile des routes nationales. A cet effet, le rapport présente deux parcours de la problématique: alors qu'une première partie tente de retracer les événements importants de l'histoire de l'opposition aux routes nationales - histoire qui pourrait aussi être présentée en termes d'une politisation croissante de la construction de ces routes -, une deuxième partie cherche à quantifier l'importance et le succès de l'opposition dans l'espace et dans le temps. A cet égard, le point de départ concerne la question de savoir quel est le nombre de km mis en cause à un moment donné, et quelle est la part des tronçons mise en cause par rapport au réseau entier, par rapport à une route nationale particulière et par rapport au canton concerné. A partir de là, nous cherchons à préciser le succès et les effets de l'opposition à travers quatre critères: le premier concerne le nombre de km modifiés suite à l'intervention de l'opposition pendant la phase de l'établissement du projet général. Un deuxième critère peut être identifié dans le sort des oppositions au sens de l'article 27 de la Loi fédérale sur les routes nationales. Un troisième critère peut être gagné à partir de la question de savoir quelle est la part de tunnels "écologiques" ou "politiques" par rapport à l'ensemble des tunnels construits ou planifiés. Finalement un critère plus spécifiquement politique se manifeste dans le résultat des votations fédérales et cantonales concernant des tronçons contestés.

Les données nécessaires pour répondre à ces questions sont réunies dans une base de données, composée de plus d'une trentaine de tableaux[1], qui a été établie surtout à partir de trois types de sources:

---

1 Toutes les données quantitatives sont présentées, systématisées et classées par tronçon, canton ou route nationale dans le SGBDR Paradox pour Windows, où elles sont disponibles sous forme d'un système de tableaux. Pour les besoins de l'analyse et de la présentation, les données ont été agrégées sous forme de tableaux simplifiés, établis par le programme de feuilles de calcul Microsoft Excel.

1. Les données établies à partir des informations mises à disposition par les services cantonaux des routes, d'une part, et les rapports publiés par l'Office fédéral des routes concernant les programmes et les coûts des routes nationales, d'autre part (état 1991).

2. Les interviews réalisés avec les représentants des services cantonaux des routes ainsi que les questionnaires écrits distribués aux cantons concernés par la construction des routes nationales.

3. Les documents de presse, notamment les articles de la Neue Zürcher Zeitung sur les événements pertinents concernant l'opposition aux routes nationales dans les années 1970 et 1980, ainsi que les comptes rendus de l'Année politique suisse.

La base de données ainsi créée peut être divisée en trois parties:

- Une première partie concerne les données sur les caractéristiques du réseau des routes nationales, en particulier sur la construction de ce dernier. Y sont présentées les données concernant l'état de la construction par tronçon, par route nationale et par canton, ainsi que les dates de construction et l'environnement topographique. Les données concernant la longueur et le nombre de tunnels et des ouvrages sont aussi inclues dans cette première partie.

- Une deuxième partie résume les données concernant l'opposition aux routes nationales. Elle est évaluée à partir du nombre de km mis en cause par canton, route nationale et année. Y figurent aussi les données sur la durée de l'opposition, le nombre de km modifiés suite à l'opposition, les votations cantonales et fédérales sur les tronçons mis en cause, ainsi que les oppositions au sens de l'art. 27 de la Loi fédérale sur les routes nationales.

- Une dernière partie concerne les données sur les coûts de construction des routes nationales. Elles sont aussi classifiées par tronçons, routes nationales et cantons et incluent les coûts des tunnels et des ouvrages.

Le rapport suivant exploite essentiellement les données des deux premières parties. L'ensemble du matériel des données a été mis à disposition de l'Office fédéral des routes qui a financé une partie de notre recherche.[2] Quant aux données disponibles sur les coûts, il y a lieu de préciser que si elles permettent de connaître le coût total et au km des autoroutes et des tunnels correspondants, elles ne permettent pas d'en connaître l'évolution dans le temps et de pondérer l'influence de facteurs tels que le renchérissement, l'amélioration du standard ou les modifications de projets généraux qui peuvent être le résultat de l'influence de l'opposition ou d'un changement de législation en matière de protection de l'environnement. A cet égard, des analyses complémentaires seraient nécessaires qui devraient permettre de connaître notamment les incidences

---

2 La complexité de la matière et les difficultés liées à la collecte des données ont dépassé dans une telle mesure les crédits accordés par l'Office fédéral des routes que la recherche peut être considérée aujourd'hui comme étant financée pour l'essentiel par le Département de science politique de l'Université de Genève.

financières de l'opposition et/ou des mesures concernant la protection de l'environnement. Précisons que parmi les facteurs principaux responsables de l'augmentation des coûts, ces dernières ont connu la progression la plus spectaculaire depuis les années 1970 au niveau national.

Nous tenons à cet endroit à exprimer nos remerciements aux représentants des services des routes cantonaux et de l'Office fédéral des routes pour leur collaboration et les informations qu'ils nous ont procurées. Nous regrettons cependant de n'avoir pas pu obtenir l'aide et les informations souhaitées de tous les services des routes. Pour cette raison, il nous est impossible de présenter pour plusieurs cantons des chiffres précis sur l'opposition ou sur la question des tunnels "écologiques". On peut néanmoins espérer que, maintenant que la construction des routes nationales se trouve enfin dans une phase moins mouvementée que dans les années 1980, l'intérêt resurgira pour l'histoire problématique des routes nationales en Suisse, intérêt qui pourrait, le cas échéant, aussi aboutir à des recherches complémentaires. A cet égard, notre rapport peut être considéré comme une tentative de systématiser un certain nombre de données cruciales concernant la politique et les caractéristiques techniques des routes nationales. En tant que telle et au vu des lacunes au niveau des données, notre étude reste nécessairement incomplète, laissant de nombreuses questions sans réponses. Et les données utilisées ne sont pas "neutres", bien entendu, dès lors que la manière dont elles sont reconstruites détermine dans une large mesure ce qu'on peut ou veut voir avec elles: ceci est particulièrement vrai pour les données concernant l'opposition, où nous ne sommes pas uniquement confrontés au problème de l'identification de ce qui est censé être une "opposition", mais aussi à la question de savoir comment connaître avec certitude les rapports de causalité entre l'intervention d'opposants et la modification de tronçons, ceci d'autant plus que dans un certain nombre de cas de routes contestées, les modifications de tracés projetés sont revendiquées par les deux camps - adversaires et partisans de l'autoroute - ou sont typiquement le résultat de compromis entre opposants favorables à un projet d'autoroute particulier et les autorités cantonales insistant sur un projet officiel.

I. Premier parcours: l'opposition dans le temps ou de l'autoroute isolée à l'autoroute intégrée

A. Remarques générales

Dans les années 1980, l'histoire de la politique des routes nationales semblait devenir une histoire sans fin. Les blocages et "pauses de réflexion" que celle-ci a dû affronter et/ou traverser, faisaient surgir plus d'une fois la question de savoir si et dans quelle mesure la Confédération pouvait encore mettre en oeuvre un projet d'envergure nationale. Or, à partir de 1990, la fin du tunnel(!), plus prosaïquement la fin du "temps bloqué", se manifeste à nouveau. En effet, c'est précisément une votation particulière, par laquelle le peuple suisse rejette le 1er avril 1990 les initiatives "trèfles à trois" et l'initiative "Halte au bétonnage", qui non seulement met un terme aux oppositions aux tronçons contestés, mais qui, en renvoyant directement à des questions de solidarité confédérale, voire de cohésion nationale, visualise et confirme - une dernière fois? - l'unité et la légitimité d'une entreprise entamée trois décennies plus tôt.

Plus de trente années se sont écoulées depuis la mise en vigueur, en 1960, de la Loi fédérale sur les routes nationales: trente années qui n'auront pas permis d'achever le réseau entier, mais qui auront tout de même abouti à la construction d'environ 1500 km, soit plus de 80% du réseau planifié de 1850 km. L'état de la projection permet de voir qu'en 1990, les projets généraux pour 1716 km ou 92.5% de la longueur totale du réseau sont établis.[3] Le Conseil fédéral prévoit actuellement l'achèvement du réseau pour l'an 2005. Quoi qu'il en soit, le temps qu'il a fallu pour construire l'essentiel du réseau et le temps qu'il faudra encore pour terminer le programme entier, font surgir inévitablement la question de savoir quelles sont les raisons qui, dans le système politique suisse, n'ont pas permis de réaliser le réseau dans un laps de temps plus court. Car il faut bien le dire, une politique de mise en oeuvre qui prend trente ans pour construire 1500 km, d'autoroutes et probablement pratiquement cinquante ans pour réaliser le réseau entier, se voit confrontée avec la question de savoir s'il s'agit là encore d'une politique dans le sens de décisions censées être appliquées.

Notre propos n'étant pas l'analyse exhaustive des diverses "contraintes" systémiques, structurelles ou conjoncturelles qui ont empêché ou ralenti la construction des routes nationales, nous ne pouvons ici que renvoyer de manière plus générale à tous ces obstacles. Qu'il soit cependant permis d'insister ici sur un facteur particulier: en deçà des "obstacles" ou freins institutionnels plus ou moins bien connus tels que contraintes financières, fédéralisme d'exécution, procédures de décision et de consultation au niveau fédéral, démocratie directe ou encore exigences de la législation en matière de protection de l'environnement, un obstacle peut être décrit en termes de manque de volonté politique aux niveau fédéral et cantonal. Ce manque de volonté politique, une observation que nous avons en effet pu confirmer au cours de nos entretiens avec les

---

3 Voir Info 90, Office fédéral des routes, p.3

représentants des autorités cantonales responsables de la construction des routes nationales, peut être traduit surtout comme non-décision, comme évitement de choix et de responsabilités politiques qui sont devenus, dans les années 1980, un état chronique. Il est vrai que la construction des routes nationales est une matière "à risque" pour les politiciens qui orientent leurs actions ou non-actions de plus en plus sur ce qu'ils perçoivent comme critique d'une opinion publique visualisée par les mass-média.

Dans ces conditions, c'est à dire dans le contexte de conflits permanents entre l'objectif fixé par le législateur et les intérêts des acteurs concernés par la construction des routes nationales, le fait de différer des programmes de construction, de préconiser sans cesse l'étude de nouvelles variantes, d'en retarder ou geler la réalisation pour des raisons d'opportunité politique, peut faire partie d'une stratégie de minimisation des risques politiques tout comme la défense de l'autoroute d'une région particulière sera opportune et populaire, si la région concernée s'exprime en faveur de sa construction. Or, réaliser un programme de construction ne peut certainement pas signifier réaliser ce qui est "populaire" et écarter ce qui ne l'est pas. De même la recherche de solutions "négociées" ou de compromis qui, dans de nombreux cas, sont inévitables, ne doit pas conduire à une situation où le principe de la décision majoritaire se voit vidé de son sens. A cet égard, il est significatif que le peuple suisse s'est exprimé lors de plusieurs votations fédérales, et notamment lors de celle de 1990, pour l'achèvement du réseau des routes nationales, débloquant ainsi définitivement une situation caractérisée par une politique du "stop and go". Ce problème de l'opportunisme politique renvoie en fin de compte à une question de fond qui concerne la "gouvernabilité" de l'Etat, la difficulté croissante d'adopter des décisions à implication collective dans un environnement complexe, dans lequel les mouvements sociaux s'opposant à travers une "résistance fondamentaliste" aux décisions et projets politiques ne représentent qu'un facteur parmi d'autres.

Toute construction d'un ouvrage d'intérêt collectif est toujours construction-dans-un environnement et dans le temps. Ainsi un projet tel que la construction des routes nationales, qui implique des interventions massives dans l'environnement topographique et dont la réalisation nécessite des décennies, est particulièrement soumis ou exposé aux aléas du temps, aux changements d'attitudes à la fois au niveau politique et au niveau du public concerné. Il en va avec la politique des routes nationales comme pour toute autre réalisation d'un grand projet technique: elle se voit contrainte de se justifier ou de se légitimer dès que les contours et les effets d'une nouvelle réalité deviennent visibles à l'échelle 1 : 1. En effet, c'est précisément dans la phase de mise en oeuvre qu'un consensus général par rapport à un programme politique risque de voler en éclat, dès lors que c'est à ce moment là que les acteurs les plus divers, concernés par la politique en question, se voient touchés dans leurs intérêts privés ou renvoient à l'intérêt public dans le cas d'atteintes à l'environnement. Les mentalités changent inévitablement au fur et à mesure que se manifestent les effets plus ou moins agréables ou négatifs d'une réalisation politique. C'était certainement le cas avec la construction des routes nationales qui, au fur et à mesure de l'avancement des travaux, passera d'une phase de la réalisation consensuelle aux phases de réalisation difficiles et conflictuelles. Les attentes optimistes très largement répandues, dans les années soixante, par rapport au réseau des routes nationales ont cédé dans les années 1970 à des attitudes soit critiques, soit carrément négatives. On s'est rendu compte des erreurs de planification, telles l'inadaptation de

certains tronçons à l'environnement écologique. On a observé dans plusieurs cas l'inadaptation du processus de planification aux besoins d'une région concernée, des structures de communication trop rigides entre autorités politiques et les acteurs concernés par la construction des routes nationales. Et ce sont surtout les ingénieurs chargés de la réalisation des routes nationales qui ont été critiqués en raison d'une conception purement technique des routes nationales, qui n'aurait, dans la première phase de la construction, manifestement pas permis de rechercher des solutions complexes impliquant une coordination et conciliation de plusieurs perspectives divergentes: politiques, techniques, financières, écologistes, etc. Or, il devrait être évident que toute solution subit les influences du temps: une solution considérée comme non problématique à un moment donné peut être à l'origine de nouveaux problèmes qui, eux cherchent des réponses mieux adaptées à une nouvelle situation. Dire rétrospectivement que la construction des routes nationales aurait dû être davantage considérée comme processus d'apprentissage relève d'une banalité, dès lors que les autorités politiques chargées de la mise en oeuvre des routes nationales n'étaient pas en mesure de se rendre compte de la complexité de leur tâche, dans un contexte où des facteurs tels la protection de l'environnement étaient encore peu problématisés, au niveau politique.

L'idée du "processus d'apprentissage" implique la perception d'une différence entre un état donné et un état x amélioré. Il fallait d'abord une prise de conscience des erreurs commises ou des problèmes, avant d'envisager des processus de décision et de consultation plus souples, préconisant des solutions plus adaptées. La première décennie de la construction des routes nationales a permis, à cet égard, de faire les expériences nécessaires et d'en tenir compte pour l'orientation future de la politique correspondante. La construction des routes nationales obéit aujourd'hui à des critères et exigences beaucoup plus sévères que dans les années 1960 et 1970. Les exigences de la législation sur la protection de l'environnement sont anticipées déjà au niveau de la planification de tronçons d'autoroutes. Contrairement aux années 1960 et 1970, des moyens financiers considérables permettent de réaliser des solutions complexes et adaptées à leur environnement spécifique.[4] De même une nouvelle génération d'ingénieurs et d'experts d'environnement prévoit désormais des solutions complexes et se considère de plus en plus comme communicateurs capable de mener, ensemble avec les autorités politiques, une politique d'information et de négociation auprès du public concerné par les programmes de construction.

C'est donc dire aussi que le facteur temps renvoie aux informations disponibles à un moment donné et par là à tous les problèmes connus de décision dans un état d'incertitude. S'il existe un facteur clé qui témoigne à cet égard de la rapidité avec laquelle un environnement censé être "prévisible" est devenu un environnement imprévisible et donc incertain, c'est bel et bien l'évolution du trafic privé, dont la croissance disproportionnée

---

4 Qu'on considère à cet égard le changement d'attitudes par rapport à la "nécessité" de tunnels. Alors que jadis la construction de tunnels ne pouvait se justifier qu'à partir d'une nécessité technique, leur construction devient aujourd'hui inévitable là où un tronçon se voit mis en cause.. La construction de tels tunnels "politiques" fait, bien entendu, partie d'une stratégie d'évitement de conflits, par laquelle les politiciens et/ou les autorités cantonales augmentent "l'acceptabilité" d'une autoroute tout en anticipant une opposition possible, ceci bien entendu sur l'arrière-plan d'une situation financière qui permet de telles solutions plus coûteuses.

a dépassé dans les années 1970 et 1980 toutes les prévisions.[5] Or, c'est précisément la prise en compte de l'évolution démesurée du trafic privé en Suisse qui, mise en rapport avec l'observation de la montée de l'opposition aux routes nationales, nous confronte à une situation paradoxale: elle manifeste une contradiction chez le consommateur de "biens publics" qui, elle, est typique dans une société moderne: d'une part, la mise à disposition d'une infrastructure complexe et coûteuse est d'abord saluée, puisque elle permet de satisfaire davantage de besoins privés et/ou économiques et d'agrandir certaines libertés, mais d'autre part, les mêmes ouvrages publics se voient mis en cause dès qu'il devient prévisible que leur réalisation n'est pas possible sans "sacrifices", sans atteintes ou interventions dans des libertés et biens privés ou dans l'environnement naturel. Il est vrai qu'à un moment où des études d'impact n'étaient pas encore la règle, les conséquences non-économiques ou secondaires d'un ouvrage public, sous forme de nuisances, n'étaient que trop souvent insuffisamment prises en compte.

Or, le paradoxe mentionné concerne surtout une mentalité contradictoire répandue qui refuse de renoncer aux avantages procurés par le progrès technique, par des ouvrages publics tels une autoroute ou une centrale nucléaire, tout en refusant aussi d'en payer le prix, quel qu'en soit sa forme. On aimerait ainsi profiter par exemple de tous les avantages d'un réseau autoroutier, dont on demande cependant qu'il ne soit pas "visible", qu'il soit "ailleurs", qu'il passe à travers la commune voisine ou dans des tunnels. De tels aspects sont à considérer lorsqu'il s'agit d'évaluer les objectifs et le poids de l'opposition aux routes nationales, ceci d'autant plus que la critique organisée des programmes de construction n'a surgi que tardivement, après l'euphorie des années 1960.[6] C'est dire une fois de plus l'importance du facteur temps qui permet de voir que l'opposition à des ouvrages publics doit être située dans un contexte et une période particulière, où elle traverse sa conjoncture et évolue ou disparaît avec les problèmes focalisés à un moment donné.

Avant de répondre à la question de savoir quels sont en fait les tronçons mis en cause parmi le réseau des routes nationales et quelle est l'ampleur de l'opposition correspondante, il y a lieu de préciser plusieurs aspects problématiques de l'analyse de l'opposition. Une approche "événementielle" nous permettra par la suite de focaliser les "temps forts" et les événements de l'opposition aux routes nationales. Une approche plus quantitative devrait permettre finalement de chiffrer et de différencier cette opposition selon plusieurs critères pour les mettre en rapport avec nos données statistiques sur la construction des routes nationales.

---

5 Voir infra p. 25 s.

6 Ce sont précisément de tels aspects qui sont ignorés dans les études qui constatent d'avance que la mobilisation et l'opposition contre les routes nationales sont devenues un phénomène général et seraient l'expression d'un conflit entre démocratie et technocratie, d'un conflit annonciateur de "la société nouvelle". Voir à cet égard l'étude de Bassand M./T. Burnier et al. 1986: Politique des routes nationales. Lausanne: Presses polytechniques romandes, et aussi: Burnier T., La Démocratie du rouleau compresseur. La politique des autoroutes en Suisse, Lausanne: Editions d'en Bas)

B. Approches de l'opposition: un problème de définition et de différenciation

Il est difficile de parler de l'opposition en tant que telle. Le terme suggère un front qui n'est pas saisissable et renvoie, comme on le verra, à plusieurs réalités. On pensera, bien entendu, d'abord à l'opposition dans sa partie la plus visible, à savoir telle qu'elle est présentée par les mass-média où elle est signalée surtout comme événement politique, par exemple comme annonce d'une initiative ou d'une pétition, ou encore comme manifestation contre un tronçon contesté. Dans ce sens, l'opposition à une autoroute se traduit comme organisation politique d'une position de refus, par un mouvement social existant ou un comité ad hoc. L'objectif n'est cependant pas nécessairement et en premier lieu une opposition à une route en soi: l'opposition peut être "constructive" dans le sens d'une création d'une plate-forme pour la proposition de variantes alternatives. Les communautés d'intérêt formées à cet effet, qui peuvent être portées par des particuliers mais surtout aussi par une ou plusieurs communes, cherchent à obtenir, le plus souvent à travers la négociation avec les autorités cantonales chargées de la réalisation des programmes de construction, des solutions mieux adaptées à leur région. Cette forme d'opposition qui, bien que moins visible publiquement que l'opposition "fondamentaliste", représente sans aucun doute la modalité la plus répandue parmi les oppositions politiques organisées. Elle apparaît en règle générale et typiquement comme "conflit de variantes". A un autre niveau doit être située l'opposition dans le sens juridique, telle qu'elle est prévue par exemple dans la Loi fédérale sur la construction des routes nationales ou dans la Loi fédérale sur la protection de l'environnement. Elle est alors un moyen dont les particuliers, mais aussi les communes, se servent après la publication du projet définitif soit pour insister sur une réserve de droit, soit pour annoncer une exigence supplémentaire concernant certaines modalités de la construction.

Ces observations montrent déjà que la notion d'opposition peut signifier plusieurs choses. Sans précision de ces différents aspects, on ne saurait distinguer ainsi les acteurs cherchant à obtenir, dans un cas concret, une meilleure solution technique ou écologique de ceux qui s'opposent par principe à toute construction. On pourrait rétorquer qu'en incluant les défenseurs critiques d'une autoroute dans le terme opposition, on viderait celui-ci de son sens premier. Or, toute opposition signifie d'abord la formulation d'une différence dont le sens consiste surtout en une multiplication des options et d'en démontrer les avantages et désavantages. Le terme compris de la sorte peut renvoyer à un conflit plus ou moins ouvert entre plusieurs intérêts ou positions divergentes, mais il ne symbolise en aucun cas cette partie visible de "l'iceberg" tel qu'il apparaît dans la presse: comme "combat" contre une autoroute . Dans la mesure où elle préconise une "variante zéro" cette forme la plus extrême de l'opposition n'est en fait, elle aussi, que la formulation d'une différence. En partant de ces observations, le problème de l'opposition peut être précisé au moins dans trois dimensions: dans le temps, dans une perspective sociale (sous l'aspect des acteurs) et dans une perspective matérielle.

1. L'opposition dans le temps

Dans la perspective temporelle, nous pouvons d'abord tout simplement poser la question de savoir à partir de quand la construction des routes nationales n'est plus conçue comme simple problème technique et se voit problématisée comme matière à conflit. Ce sont précisément les années 1970 qui verront la montée et la généralisation de la critique ou de la mise en cause de la politique des routes nationales. C'est à cette époque aussi qu'on peut observer les débuts d'une sensibilisation du public à la problématique des nuisances et des effets pervers provenant d'un trafic privé en forte augmentation. Une opinion publique plus critique par rapport aux modalités de construction des routes nationales sera à l'origine d'une conception plus complexe de l'autoroute qui sera désormais problématisée comme autoroute intégrée dans un environnement et qui aura des conséquences multiples: la "politisation" de la construction prolongera la durée de réalisation des programmes de construction, entraînera des retards considérables dans la projection des parties manquantes du réseau et sera surtout à l'origine d'une forte augmentation des coûts de construction. D'un autre côté, le passage d'une mise en oeuvre centralisée et dirigiste à une mise en oeuvre "négociée" permettra de trouver des solutions de compromis "ad hoc", par lesquelles la "légitimité" des tronçons se voit reconstruite de cas en cas, tout comme l'élimination des obstacles est réalisée "step by step" à travers des procédures qui ne semblent plus vouloir finir. Ce sont bel et bien deux faces du temps qui se manifestent là: le temps perdu des retards et de la multiplication des procédures de décision, d'une part, et le temps "retrouvé" pour créer ou augmenter les chances de succès d'un projet, d'une ligne, d'une variante, d'autre part.

Ainsi, ce changement de contexte aura aussi des conséquences pour les programmes de construction de cantons qui comme Neuchâtel ou le Valais n'ont entamé la réalisation de leurs tronçons que tardivement, dans les années 1970, et qui se voient précisément à ce moment confrontés à des conditions de réalisation difficiles et surtout de retards que d'autres cantons, qui ont commencé la réalisation de leurs tronçons déjà dans les années 1960, n'ont pas connus du tout ou en tout cas pas dans la même mesure. Ce sont cependant aussi ces cantons qui, malgré un temps de construction beaucoup plus long et malgré des coûts de construction énormes, réaliseront des autoroutes mieux adaptées à l'environnement que celles construites au cours des années 1960 et début 1970. Un autre aspect de la dimension temporelle de la construction des routes nationales se manifeste notamment aussi dans le fait que les autoroutes construites dans les années 1960 ne traversaient pas les villes. Les fonctions de canalisation et de décharge du trafic urbain et régional n'étaient pas encore ressenties comme essentielles, et l'autoroute s'arrêtait "ante portas", à l'entrée de la ville. Or, l'encombrement identique par le trafic privé que toutes les grandes villes en Suisse ont connu à partir des années 1970 a obligé les autorités cantonales et fédérales à trouver rapidement des solutions pour ce problème. Et ce seront précisément ces solutions de "contournement" et de "décharge" sous forme d'autoroutes urbaines qui, aussi indispensables qu'elles soient, entrent inévitablement en collision avec les structures urbaines existantes et sont, de ce fait, à l'origine d'une grande partie des conflits et difficultés politiques liées à la construction des routes nationales des années

1970 et 1980.[7] Il va sans dire que la planification et la construction de telles autoroutes urbaines - qu'on pense à Zurich, Saint-Gall, Bâle, Neuchâtel ou encore Genève, qui impliquent en règle générale des systèmes de tunnels complexes - sont à l'origine d'une explosion dramatique de coûts.

La distinction centre/périphérie permet à cet égard d'accentuer les différences dans la perception des problèmes en fonction de l'environnement urbain ou rural, en fonction d'une infrastructure plus ou moins développée, dont la présence peut être une source de problèmes tout autant qu'un développement insuffisant des voies de communication. Cette observation renvoie précisément au problème du niveau de développement économique des cantons qui est sans aucun doute basé aussi sur la qualité des voies de communication routières. Les cantons sont intéressés à améliorer leur situation économique tant à l'intérieur de leur territoire qu'à l'extérieur, par rapport à une région précise et/ou à un centre (par exemple Zurich), avec lequel il s'agit d'établir des voies de communication rapides et performantes.[8] Il est évident que les objectifs des cantons en matière de développement économique ont déterminé leurs positions par rapport à la construction d'une route nationale sur leur propre territoire, mais surtout aussi sur celui de cantons voisins. C'est dire aussi que l'importance ou l'actualité du facteur "développement" peut expliquer, dans la mesure où ce problème n'est pas uniquement perçu par les autorités cantonales mais par des larges parties de la population concernée, les chances de succès d'une mobilisation d'un front d'opposition contre un projet de construction. A cet égard, les résultats des votations cantonales concernant des tronçons contestés sont significatifs.[9] Le rejet par le peuple des initiatives cantonales "anti-autoroutes" dans la plupart des cas renvoie aux attentes différenciées de la population qui, en fonction d'un environnement spécifique (urbain ou rural, développé ou en développement) accentuera telle ou telle autre fonction spécifique de l'autoroute: ainsi, pour certaines régions, la création d'un réseau performant interrégional est au centre des intérêts, tandis que pour d'autres, des problèmes tels que la décharge de centres urbains, la canalisation et l'augmentation de la fluidité du trafic sont davantage accentués.

2. Les acteurs de l'opposition

Une deuxième perspective doit se concentrer sur les acteurs qui, à un moment donné, mettent en cause un projet de construction particulier. Il peut s'agir ici de communes concernées par la construction. En ce qui concerne les associations, il s'agit de distinguer

---

7 Voir à cet égard le succès symptomatique d'un dit parti des automobilistes, précisément dans des cantons comme Saint-Gall, Thurgovie ou Schaffhouse, des cantons donc où les problèmes liés au trafic privé urbain sont à l'origine d'une certaine mobilisation (plus ou moins verte) contre la construction de nouvelles routes, ce qui a, du côté d'une partie des défenseurs du trafic privé, manifestement provoqué également des réactions qui cherchent maintenant une expression politique.

8 Dans le cas du centre régional Zurich, on voit bien à quel point les cantons voisins et ceux de la Suisse centrale dépendent de Zurich ou ont besoin d'y avoir un accès rapide. On pourra distinguer à cet égard: au nord et au nord-est les cantons "relais": SH, TG, SG, au sud LU, ZG, SZ, GL, GR, puis OW, NW, UR, dont la plupart sont en même temps aussi des cantons de passage, assurant les communications nord-sud.

9 Voir infra p. 76

des organisations durables telles que les mouvements pour la protection de l'environnement ou les partis politiques, par rapport aux comités ad hoc, constitués précisément avec le but de combattre, par exemple, le projet de construction officiel. On peut finalement mentionner les oppositions de particuliers dans le cadre de la procédure de mise à l'enquête du projet définitif prévue par la Loi fédérale sur les routes nationales.

Mis en rapport avec les motivations et les objectifs des opposants, on peut distinguer grosso modo deux grands groupes qu'on peut décrire comme *"fondamentaliste"* et *"perfectionniste"*. Cette distinction permet de révéler l'aspect ambigu du terme opposition dans la mesure où il couvre deux attitudes diamétralement opposées. Nous désignons par le terme "fondamentaliste" toute association ou organisation qui s'oppose par principe à la construction d'une route nationale. Avec le terme "perfectionniste" nous résumons par aux groupes, organisations ou individus qui interviennent dans une procédure de planification non parce qu'ils sont opposés à la construction en tant que telle, mais parce que ils cherchent à obtenir une solution qui s'approche au maximum de leurs intérêts. Dans ce sens l'opposition de ces derniers reste *partielle*. Elle doit être distinguée de l'opposition *globale* qui, elle, cherche à éviter la construction d'un tronçon particulier.

3. Les moyens d'action de l'opposition

A cette dimension matérielle des objectifs des opposants correspond le choix de moyens d'action précis pour atteindre ces objectifs. A cet égard, il s'agit de distinguer d'abord les moyens formels tels qu'ils sont prévus dans la Loi fédérale sur les routes nationales et qui concernent avant tout les communes et les propriétaires concernés par la construction d'une autoroute, qui interviennent et/ou s'opposent dans le cadre d'une procédure en cours, c'est-à-dire soit pendant la phase de l'approbation d'un projet général, soit lors de la mise à l'enquête du projet final.[10] Au même niveau se trouvent les moyens de recours de la Loi fédérale sur la protection de l'environnement qui prévoit un droit de recours aussi pour les organisations de la protection de l'environnement. Au niveau politique, les opposants peuvent recourir surtout aux droits politiques, tels qu'ils sont prévus par les constitutions cantonales et fédérale. On mentionnera à cet égard en particulier l'initiative fédérale, la pétition et surtout l'initiative des cantons (Ständeinitiative) qui est normalement initiée par une initiative cantonale exigeant la remise d'une telle initiative. On y ajoutera d'autres formes d'action telles que les interventions parlementaires, des manifestations, des déclarations dans les médias, la recherche de contacts informels directs avec des membres des exécutifs cantonaux voire fédéraux, etc.

---

10 Voir à cet égard les art. 19 et 27 de la loi fédérale sur les routes nationales de 1960 qui représentent les dispositions clé sur lesquelles les oppositions contre les projets généraux et les projets finaux peuvent se baser.

C. Problématisation et politisation croissante de la construction des routes nationales à partir des années 1970

Rappelons les exigences politiques, dans les années 1960, à l'égard de la performance d'un réseau de routes nationales: il s'agissait de construire rapidement et à un moindre coût un réseau performant qui devait être capable de répondre à une situation de trafic qui ne cessait de croître depuis les années 60. La procédure fédérale mise en place en 1962 a ainsi permis de construire, jusqu' à 1975, plus de 50% du réseau entier. Cette procédure, qui s'est révélée très efficace dans la première décennie de la construction des routes nationales, était certes aussi à l'origine de plusieurs erreurs de planification et aboutissait dans plusieurs cas à des solutions problématiques qu'on ne réaliserait aujourd'hui plus de cette manière. Elle était néanmoins en mesure de tenir compte, dans le cas des tronçons les plus controversés, des demandes de modification provenant des communes concernées. Nous pensons notamment à la N2 à Faido, à la N5 près du lac de Bienne, à la N2 dans la région de Sempach, à la N8 près du lac de Brienz ou à la N13 à Domlesch, où les oppositions et les discussions entre les communes et les responsables de la construction des routes nationales ont abouti, après avoir causé des retards jusqu'à dix ans dans la construction, à des solutions écologiquement acceptables pour les régions concernées.

D'un autre côté, la planification centralisée du réseau était, au cours de toute l'histoire de la réalisation des routes nationales, l'objet de maintes critiques au niveau des parlements fédéraux et cantonaux, tout comme la question cruciale du financement des divers programmes de construction a, dès le début, suscité des tensions et controverses les plus vives au niveau fédéral, où se dessinaient et se superposaient les fronts entre les représentants des régions urbanisées et les régions en développement, entre la Romandie et la Suisse Alémanique, entre les adeptes d'une autoroute "bon marché" et ceux préconisant une solution "maximaliste", entre visions globales ("le réseau est un tout") et visions locales ("A chacun sa petite autoroute"), ou encore entre intérêts économiques et écologiques. Ces fronts se cristalliseront surtout au début des années 1970, qui verront surgir de nouveaux obstacles à une réalisation rapide du réseau: d'une part, la crise économique, induite surtout par la première crise du pétrole, aggravera de manière dramatique les difficultés financières des programmes de construction. D'autre part, l'opinion publique sensibilisée par la problématique de la protection de l'environnement fera surgir un nouveau type d'opposition aux routes nationales qui sera surtout extraparlementaire et opérera au moyen des instruments de la démocratie directe. Ses actions ne resteront pas sans répercussions sur le niveau parlementaire (fédéral et cantonal) où elles seront à l'origine de nouvelles initiatives pour et/ou contre la modification du réseau planifié.

Tandis que dans les années 1960 les oppositions provenant de l'extérieur du système politique étaient plutôt ponctuelles ou isolées et, par là, traitées au niveau juridique, celles qui surgissent dans les années 1970 sont d'une nouvelle "qualité": en tant que revendications politiques, elles s'adressent désormais au système politique. La construction du réseau des routes nationales devient un problème politique et donc visible comme processus qui doit se légitimer. La raison en réside bien sûr dans la prise en compte généralisée des exigences de la protection de l'environnement, telle qu'elle s'exprime en

1971 par l'acceptation par le peuple de l'article constitutionnel chargeant le Conseil fédéral de préparer une loi sur la protection de l'environnement. Cette loi, entrée en vigueur en 1985, prévoit notamment l'établissement d'une étude d'impact pour toutes les installations et constructions qui ont des effets pour l'environnement.

Les années 1970 sont donc au début d'une problématisation accrue de l'impact de la politique des routes nationales, et ceci non seulement au niveau des communes ou des organisations pour la protection de l'environnement, mais aussi dans le Parlement fédéral qui cherche à retrouver le contrôle du processus de planification des routes nationales. La perspective politique se substitue à la vision technique des choses: la question est désormais de savoir quelle est l'acceptabilité politique d'un tronçon d'autoroute dans une région donnée. Ce qui est désormais en jeu, c'est en fin de compte la nécessité même de tel ou tel autre tracé. C'est précisément vers le milieu des années 1970, que la construction des routes nationales entre dans une nouvelle "phase", dans un autre contexte. Le changement de contexte se manifeste d'abord par une augmentation dramatique du trafic privé et par là aussi des nuisances causées par ce dernier. Le taux de croissance du trafic privé prend des dimensions jamais connues auparavant. Entre 1960 et 1975, le nombre d'automobiles en Suisse a en fait quadruplé. Le nombre de véhicules immatriculés passera de 900'000, en 1964, à 1'700'000, en 1973. Malgré la crise économique, ce nombre atteindra 2'550'000 unités en 1980. Le nombre de trois millions de voitures automobiles sera dépassé vers la fin des années 1980 et atteindra déjà en 1991 le nombre de 3'590'000 unités.[11] Le taux de motorisation en Suisse est descendu en effet de 5.8, en 1965, à 3.2 personnes par voiture en 1975. Et il sera inférieur à 2.0 à partir de 1990. En plus de vingt-cinq ans, le nombre d'automobiles en Suisse a donc augmenté de 1 à 3.6 millions de voitures. Ceci - il faut le rappeler - a dépassé de loin toutes les prévisions de la planification au début des années 1960: en effet, le nombre limite d'un million de voitures prévu pour 1980 était déjà atteint en 1963. Rétrospectivement, nous pouvons dire que cette explosion dramatique du trafic privé a contribué dans une large mesure à la prise de conscience, dans les années 1970 et 1980, des nuisances causées par le trafic, tant pour l'homme que pour son environnement.

Or, il faut bien le constater, cette nouvelle sensibilité écologique doit bel et bien être relativisée devant l'arrière-plan de l'augmentation dramatique du trafic privé. Cette situation ne fera que renforcer des positions ambiguës par rapport aux routes nationales: en effet, c'est au moment où des considérations financières et écologiques ralentissent et retardent la réalisation du réseau que la situation catastrophique du trafic dans les grandes agglomérations et dans les villages renvoie justement à l'urgence de la construction des routes nationales. C'est précisément la prise en compte de cette situation qui se manifestera dans deux attitudes diamétralement opposées par rapport à la question de la nécessité des routes nationales. Les nuisances causées par le trafic privé, perçues par la population sous forme de bruit ou de pollution, sont en fait utilisées comme argument pour *et* contre les routes nationales. Pour les uns, une autoroute de contournement permet de canaliser le trafic et de décharger les centres urbains ou les villages concernés, tandis que pour les adversaires, le non à l'autoroute fait partie de l'opposition à toute

---

11 Voir Office fédéral de la statistique.

amélioration de l'infrastructure routière, dès lors que c'est cette dernière qui est, selon les adversaires de la route, à l'origine de l'augmentation du trafic. Les clivages qui en résulteront, diviseront le pays, ses cantons, ses régions et les partis politiques jusqu'à la fin des années 1980. Bien qu'ils auront comme conséquence des retards considérables dans la réalisation du réseau, ils ne mettront pas en cause la conception même du réseau des routes nationales qui ne sera réalisé que par petits bouts, à l'instar d'un immense puzzle, et avec un rythme typiquement helvétique.

En rétrospective, on pourrait donc dire que s'il est vrai que l'autoroute ou plutôt une certaine conception de l'autoroute se voit contestée à partir des années 1970, il n'en est pas moins vrai que les contraintes autocatalysatrices du trafic privé et de la modernisation des voies des communication routières renforceront, par le biais de l'image de l'autoroute comme "mal nécessaire", la légitimité de la politique des routes nationales. En faisant abstraction des adversaires "purs et durs", de l'autoroute, le dénominateur commun réunissant les différentes attitudes divergentes au sein des élites politiques fédérales et cantonales se manifestera de plus en plus comme volonté de préserver l'unité et la cohérence du réseau des routes nationales tout en se montrant disposé à discuter, varier ou multiplier sans cesse les modalités de la réalisation du réseau. La "démocratisation" correspondante du processus de mise en oeuvre des projets d'autoroutes, telle qu'elle sera exigée à partir des années 1970 par les défenseurs de l'autoroute "verte", se manifestera surtout par une procéduralisation toujours plus complexe, qui se compliquera plus tard encore par le recours des adversaires de l'autoroute aux instruments de la démocratie directe. D'aucuns parleront de "processus de réflexion" pour désigner cette période de ralentissement de la réalisation des programmes de construction. Il est évident que cette procéduralisation est dans une large mesure responsable des retards dans la réalisation du réseau.

Là encore, dans l'aspect temporel, on retrouve une ambiguïté: en effet, le facteur temps renvoie certes d'abord au fait que le ralentissement de la mise en oeuvre des programmes de construction implique la possibilité de l'amélioration de projets existants et du déclenchement de processus d'apprentissage. Ce "processus de réflexion" peut pourtant aussi être interprété comme perte de temps précieux. En considérant les diverses critiques formulées à l'égard de la "pause" dans la réalisation du programme de construction des routes nationales, on a bien l'impression que tel était effectivement aussi le cas, dès lors que tout retard dans la construction implique inévitablement une augmentation des coûts, sans parler de l'aggravation de la situation du trafic dans les agglomérations concernées. Pour les opposants de la route nationale, au contraire, la "perte de temps" signifie un gain de temps: leur but explicite est le retardement sinon la suspension de la construction des tronçons planifiés. On verra que le recours au moyen d'action de l'initiative populaire fédérale et cantonale ou à la pétition servira précisément ce but.

La grande question, que l'on ne cessera de se poser à partir des années 1970 et qui ne concerne pas uniquement la réalisation du programme gigantesque du réseau des routes nationales, est de savoir comment une telle entreprise d'ordre national peut être conciliée avec des intérêts divergents, voire contradictoires. L'entrée en scène de nouveaux acteurs concernés par la construction des routes nationales multiplie en fait les situations conflictuelles, dans lesquelles il devient de moins en moins clair dans quelle mesure telle

ou telle autre revendication peut être encore généralisée ou ne fait pas plutôt partie des intérêts particuliers d'une organisation spécifique, d'un canton ou d'une région particulière. La question renvoie en fin de compte à l'ordre de compétence établi au niveau fédéral, à son acceptation par les divers acteurs concernés. C'est précisément cette répartition des compétences en matière des routes nationales et, par là, la planification centralisée du réseau, qui sera mise en cause à partir du milieu des années 1970.

1. Le rythme de croissance du réseau ou la quête interminable d'un achèvement

Rappelons l'état de la construction du réseau des routes nationales dans la première moitié des années 1970. Le ***tableau 1*** et le ***graphique 1*** permettent de voir que vers 1974/75, 50% du réseau se voient réalisés. Les 914 km ainsi réalisés en 1974 ont pu être construits dans un espace d'environ douze ans, ce qui donne, pour la période entre 1964 et 1974, un taux de croissance annuel moyen de 3.8 %, qui atteint même les 4.5% si on fait le calcul à partir de 1970. Ce rythme de croissance tombe, pour la période 1975 à 1979, à un taux moyen de 1,5% et ne dépasse pas les 2.3% si on étend cette période à 1984. Autrement dit, entre 1970 et 1974, 19.1% du réseau ont pu être réalisés, tandis qu'entre 1975 et 1979 plus que 7.8%. C'est seulement la période de 1980 à 1984 qui permettra d'atteindre une dernière fois un chiffre élevé, à savoir 16%. En tenant compte de la période de 1965 jusqu'à 1974, on s'aperçoit que 33.5% du réseau ont pu être construits, tandis qu'entre 1975 et 1984, le nombre de km construits se réduit à 23.7%. Les taux de croissance annuels resteront par ailleurs bas: dans les années 1980 leur moyenne ne dépassera pas les 1,8%. On remarquera aussi que la part des km déclarés comme étant en construction, pendant la période de 1974 à 1979, reste élevée ou sera même supérieure si on la compare avec la période précédante, ce qui est précisément explicable par le ralentissement de la construction. Le tableau illustre donc le changement de contexte auquel la construction des routes nationales se voit confrontée au cours des années 1970. Les difficultés mentionnées réduisent la croissance du réseau, entre 1974 et 1979, à 40% de la construction entre 1970 et 1974: alors que cette période a permis de construire 354 km, la suivante ne suffira à construire que 144 km. Cette différence se réduit cependant à 70% si on fait la comparaison entre la période de 1965 à 1974, pendant laquelle 620 km ont été réalisés, et celle de 1975 à 1984, qui permettra de construire 439 km.

En d'autres termes: avant 1974, la construction annuelle moyenne s'élève à plus de 70 km et atteint le nombre de 62 km si on fait le calcul à partir de 1965. Après 1974, le nombre moyen de km construits par année tombe à 29 km pour remonter à 59 km à partir de 1980. En tenant compte de la période entre 1975 et 1984, cette moyenne s'élève à 44 km, un chiffre qui ne changera pratiquement plus en considérant la construction moyenne des années 1980.

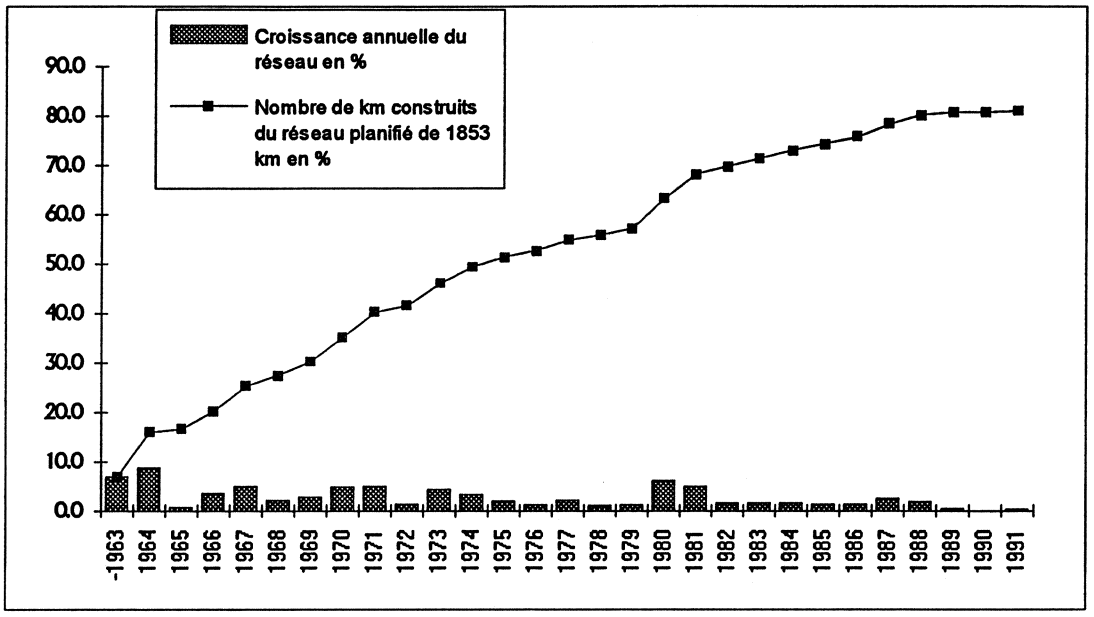
Tableau 1: Rythme de croissance du réseau des routes nationales

Années	Nombre de km réalisés	Nombre de km réalisés cumulés	Croissance annuelle du réseau en %	Nombre de km construits du réseau planifié de 1853 km en %	Nombre de km en construction	Nombre de km en construction du réseau planifié en %
-1963	130	130	7.0	7.0		
1964	164	294	8.9	15.9	211	11.4
1965	14	308	0.8	16.6	246	13.3
1966	67	375	3.6	20.2	273	14.7
1967	94	469	5.1	25.3	251	13.5
1968	39	508	2.1	27.4	257	13.9
1969	52	560	2.8	30.2	325	17.5
1970	91	651	4.9	35.1	334	18.0
1971	94	745	5.1	40.2	323	17.4
1972	25	770	1.3	41.6	363	19.6
1973	82	852	4.4	46.0	303	16.4
1974	62	914	3.3	49.3	261	14.1
1975	38	952	2.1	51.4	253	13.7
1976	23	975	1.2	52.6	364	19.6
1977	39	1014	2.1	54.7	351	18.9
1978	21	1035	1.1	55.9	393	21.2
1979	23	1058	1.2	57.1	379	20.5
1980	114	1172	6.2	63.2	281	15.2
1981	92	1264	5.0	68.2	203	11.0
1982	30	1294	1.6	69.8	190	10.3
1983	30	1324	1.6	71.5	182	9.8
1984	29	1353	1.6	73.0	169	9.1
1985	25	1378	1.3	74.4	151	8.1
1986	25	1403	1.3	75.7	150	8.1
1987	48	1451	2.6	78.3	109	5.9
1988	35	1486	1.9	80.2	95	5.1
1989	9	1495	0.5	80.7	101	5.5
1990	0	1495	0.0	80.7	97.3	5.3
1991	7	1502	0.4	81.1		

Un regard sur la période de 1965 à 1989 permet de voir que la construction annuelle moyenne atteint 48 km, ce qui correspond à un taux de croissance moyen de 2.3% du réseau. Il faut donc se rendre compte que 25 ans de construction n'auront permis de construire qu'environ 65% du réseau, soit 1200 km, et d'agrandir le réseau avec un rythme moyen de 2.3% par an.

Mais comme nous l'avons déjà précisé, non seulement la construction avance lentement, le rythme de construction est en plus irrégulier: les valeurs maximales de 5 respectivement de 6 % au début des années 1970 et 1980 contrastent avec les faibles taux de croissance pendant la deuxième moitié des années 1970 et à partir de 1982, qui resteront presque tous en dessous des 2%, sans parler de ceux qui, à partir de 1989, n'atteignent même plus 1%.

Graphique 1: Croissance annuelle et état de construction du réseau des routes nationales en %



La lenteur et l'irrégularité de la progression des travaux de construction d'un ouvrage d'importance nationale tel que les routes nationales ne doivent cependant pas étonner: si d'autres pays sont en mesure de construire leurs autoroutes à un rythme beaucoup plus accéléré qu'en Suisse, les raisons de ces différences doivent avant tout être cherchées dans les structures et processus de décision spécifiques du système politique suisse, où toute mise en oeuvre d'une politique au niveau fédéral doit être (rendue) compatible avec les données du fédéralisme et de la démocratie directe. Les difficultés de la mise en oeuvre sont d'avance programmées par le système politique, tout comme leur solution par les procédures de consultation est institutionnalisée. Or, le regard sur l'histoire de la construction pénible des routes nationales montre précisément aussi les limites des mécanismes de régulation des conflits en Suisse. Les incidences financières et écologiques des routes nationales ont créé des problèmes tellement complexes que les instances de décision fédérales ont été rapidement surchargées et n'ont pas su ou pas pu faire face à temps aux défis posés par les nouvelles demandes adressées à la politique. A cela on peut ajouter les contraintes telles qu'elles se présentaient dans le fait de la planification centralisée et rigide du réseau. Il n'empêche, et on le verra encore que c'est surtout la capacité de réponse et de décision des autorités fédérales qui sera mise en cause et, avec elle, l'efficacité et l'efficience d'un système basé sur la négociation et la consultation. L'impression s'impose que le gouvernement et le Parlement fédéral étaient - surtout pendant ces "années de plomb" de la construction dont les effets se feront sentir jusqu'à la fin des années 1980 - soumis à une sorte de loi d'inertie qui les empêchait de sortir du cycle infini des études et réexamens de variantes et de projets. La "non-décision" était le modèle dominant alors qu'il aurait fallu une réflexion sur l'adaptation des procédures de décision établies en matière de routes nationales. Or, la décision fera son retour dans les chambres fédérales: elle sera cependant "forcée" depuis l'extérieur, par l'opposition aux routes nationales.

2. Les routes nationales problématisées et/ou contestées

Les adversaires de la politique des routes nationales poursuivie par le Conseil fédéral tenteront à plusieurs reprises de mettre en cause la réalisation du réseau planifié des autoroutes. Au plan fédéral, le premier signe marquant du mécontentement d'une partie de la population par rapport à la politique des routes nationales s'exprime dans l'initiative populaire "Démocratie dans la construction des routes nationales" lancée par Franz Weber en 1973, qui cherche un changement des compétences en voulant soumettre la planification des lignes et la mise en oeuvre du réseau des autoroutes au référendum facultatif.[12] C'est à cette époque aussi que l'opposition, qui provient alors essentiellement de milieux écologiques groupés autour de personnalités comme Franz Weber, s'organise au niveau fédéral en se donnant les moyens pour une intervention "tout azimut" dans toutes les régions concernées par la construction des routes nationales. On trouve ainsi l'influence de Franz Weber déjà dans l'opposition à la N1 à Morat, la N12 à Fribourg et l'autoroute de contournement à Genève en 1973[13]; on la retrouvera en 1974 dans l'initiative cantonale contre le tronçon de la N2 au lac de Sempach, ainsi que dans le lancement d'une initiative cantonale contre la N9 à Lausanne au cours de la même année. L'initiative populaire mentionnée "démocratie dans la construction des routes nationales" sera déposée en 1974 et discutée aux Chambres fédérales en 1976, qui se rallient à la recommandation du Conseil fédéral de refuser l'initiative. Elle sera clairement rejetée par le peuple en 1978.[14] En même temps, elle marquera en quelque sorte le début d'un long "processus de réflexion" au niveau fédéral. A peu près au même moment où F.Weber communique l'intention de lancer l'initiative mentionnée (6.7.1973), le Conseil fédéral adopte le programme de construction modifié à long terme (4.7.1973), qui prévoit des retards considérables dans la réalisation de plusieurs tronçons. Le programme modifié reflète en fait les difficultés d'une planification des conduites de lignes qui doit faire face à une opposition croissante.[15]

Quels sont les autoroutes ou tronçons contestés? Un premier parcours des événements pertinents couvrant la période du "réveil" des oppositions des années 1970 culminant en 1978 - année de la votation fédérale sur l'initiative de F.Weber et du début du réexamen de plusieurs tronçons contestés - d'une part, et celle des "grandes pauses" des années

---

12 Voir précisions in NZZ 7.2.78, 31. Pour une problématisation des conséquences d'une "démocratisation" de la procédure de mise en oeuvre existante voir NZZ 7.2.78, 31, ainsi que NZZ 20.2.78,15. Sur l'instrument de l'initiative populaire comme moyen inadéquat pour résoudre des conflits d'intérêt surgissant dans la construction des routes nationales voir NZZ 13.2.78,15.

13 Voir Année politique suisse 1973: 92s., 1974: 96s.

14 L'initiative sera rejetée par 61.35 % des votants, à savoir 1.1 de non contre 0.69 millions de oui. Voir nos précisions infra p. 72

15 Les autres facteurs responsables des retards dans la construction concernent l'augmentation des coûts pour la planification des tronçons, l'acquisition des terrains, les difficultés d'ordre géologique, les exigences de la protection de l'environnement, ainsi que les coûts représentés par l'inflation. Voir à cet égard le tableau et le graphique "évolution des coûts" ...

1980, d'autre part, permet de voir que les oppositions se concentrent surtout sur les routes nationales suivantes. La distinction entre une opposition globale et une opposition partielle à un projet d'autoroute permet de gagner un premier point de repère sur l'importance de l'opposition. Tandis que l'opposition globale couvre toutes les oppositions qui sont entièrement ou par principe dirigées contre la réalisation d'un projet d'autoroute particulier, l'opposition partielle couvre surtout des "conflits de variantes", des conflits d'intérêts et/ou encore des revendications d'amélioration de tracés projetés.

N1, BE: Opposition **globale et partielle** à l'élargissement de la N1 au Grauholz de quatre à six voies. Une initiative de l'AST contre ce projet exigeant la remise d'une initiative des cantons est soutenue par le gouvernement bernois qui, en 1985, s'est prononcé encore pour le projet. En 1987, le législateur cantonal recommande le rejet de l'initiative et se prononce pour l'élargissement du tronçon en question.[16]

N1, FR-VD: Opposition *globale* au projet d'autoroute entre Morat et Yverdon. Elle aboutit en 1974, à une lettre ouverte adressée aux Chambres fédérales et à deux postulats dans le Conseil national.[17] Même les gouvernements cantonaux de Fribourg et de Vaud semblent, en 1976, vouloir renoncer à cette autoroute. A partir de 1978, le tronçon en question fera, avec plusieurs autres tronçons contestés, l'objet d'un réexamen par la Commission Biel. Pendant la durée des travaux de réexamen par cette commission, la formation de comités d'action, la réalisation de plusieurs manifestations et pétitions, dont une réunira 560 000 voix, semble confirmer la volonté des opposants de recourir à tous les moyens juridiques et démocratiques disponibles pour combattre un projet "non désiré". Les défenseurs de l'autoroute formeront à leur tour des comités pour la construction de la N1.[18] En 1981, la Commission Biel propose de maintenir ce tronçon, malgré les résultats négatifs de l'analyse valeur-utilité. La question concernant l'opportunité continue de diviser Vaudois et Fribourgeois: la création d'organisations et de comités pro N1 se multiplie au même rythme que celles s'opposant "farouchement" à cette route.[19] Une Initiative cantonale pour le lancement d'une initiative des cantons contre la N1 sera refusée en 1982 par le peuple vaudois avec une majorité de 53%. Dans les années 1980, le gouvernement du canton de Fribourg s'engagera de plus en plus pour la construction de la N1. De même la population de la ville la plus touchée par le trafic, à savoir Morat, se prononce pour la N1, tandis que les mouvements écologistes continuent leur combat contre la construction.[20] Une initiative fédérale contre le tronçon Yverdon-Morat, qui fera partie des "initiatives trèfle", sera déposée en 1987. La politique du gouvernement fribourgeois qui cherche à accélérer la réalisation de la N1 et de ne pas attendre la votation sur les initiatives "trèfle à quatre" semble être soutenue par la population. 7000 Fribourgeois signeront néanmoins l'initiative contre la N1. Des comités d'action menacent avec des

---

16 NZZ 25.10.86, 36; 12.11.86, 37; 11.2.87.

17 Voir surtout NZZ 11.3.74, 28.3.74, 8.4.74, 18.7.75. Selon le Rapport final de la Commission Biel (p. 79) deux événements seraient à l'origine de cette opposition, à savoir le projet du tracé sur le littoral entre Yverdon et Estavayer et la décision du Conseil fédéral en 1972, de reporter la réalisation de la N1 et de construire d'abord la N12. Voir aussi Année politique suisse 1974: 97

18 Voir NZZ 12.5.80, 15; 19.12.81, 30; 6.8.80, 22. Voir aussi Année politique suisse 1981: 109

19 Voir par exemple NZZ 31.3.82, 36

20 NZZ 5.2.88, 37.

mesures "illégales" si la construction du tronçon entre Morat et Greng devait commencer avant la votation sur les initiatives "trèfle".[21]

N1, SG: Opposition **partielle** à la N1/SN1 à Saint-Gall.[22]

N1, VD: Pour la partie Yverdon voir sous N1 Fribourg. Opposition **partielle:** L'opposition de la commune de Morges, en 1960, à la traversée de l'agglomération par la N1 représente sans aucun doute le premier cas (dramatique) d'un conflit d'intérêts entre autorités fédérales et cantonales, d'une part, et autorités communales, d'autre part. Les députés morgiens ne seront pas écoutés. Le cas de Morges représente un exemple extrême mais rare (!), des conséquences négatives possibles d'une planification rigide telle qu'elle était pratiquée dans la première décennie de la construction des routes nationales.[23]

N1, ZH: Opposition **globale** aux voies express urbaines (SN 1 / SN 3). Les deux initiatives cantonales lancées contre ces voies express seront rejetées en 1974 par une majorité de 57.6% et en 1977 par une majorité de 57.7%. La ville de Zurich, directement concernée par le projet en question, acceptera par contre ces initiatives avec 55.3% respectivement avec 52.7%. La SN1/SN3 (Hardturm-Letten-Sihlhölzli) fera l'objet d'un réexamen par la Commission Biel à partir de 1978. Les avis sur la nécessité de cette route sont très partagés. Sans tenir compte du fait que l'analyse technique reste indéterminée, la commission recommande avec une majorité fortuite de 11 voix contre 10 la suppression du tronçon.[24] En 1986, les Chambres fédérales maintiendront la SN1/SN3 dans le réseau.

N2, LU Opposition **globale et partielle** à la conduite de la ligne sur la rive droite du lac de Sempach: ce tronçon est, à cette époque, sans aucun doute parmi les plus contestés dans le réseau. L'opposition au tracé se forme à partir de 1971. La question semble diviser l'opinion à un tel point qu'on parle de "bataille de route à Sempach". Suite au refus de la demande de reconsidération du projet en question par le Conseil fédéral et suite à l'échec de plusieurs recours auprès du Tribunal fédéral, F.Weber lance l'initiative "démocratie dans les routes nationales" puis, en 1974, l'initiative cantonale demandant la remise d'une initiative des cantons (selon art. 93 al. 2 de la Constitution fédérale). Début 1975, les autorités fédérales et cantonales se mettent d'accord sur la construction d'un tunnel dans la région de Eich (lac de Sempach).[25] En mars 1975, le peuple lucernois rejettera l'initiative cantonale lancée par F.Weber avec une majorité de 77,4% des voix, soit 52046 Non contre 15216 Oui.[26]

N2, BS: Opposition **globale et partielle** à l'autoroute de contournement à Bâle. Initiative lancée par le P.S. exigeant la participation du peuple dans la construction des routes nationales.

---

21 NZZ 9.4.87, 37; 14.5.87, 25; 17.8.88, 25.

22 Pour l'histoire de la réalisation de la traversée de Saint-Gall par la N1 voir NZZ 29.6.87, 27. Voir aussi Interviews avec les Cantons p. 47.

23 Pour une critique (exagérée) voir Burnier, Thérèse, La démocratie du rouleau compresseur, 1985, Lausanne: Ed. d'en bas. p. 53ss.

24 Voir Rapport final de la commission Biel p. 272

25 Voir NZZ 13.4.73, NZZ 7.7.73, NZZ 28.10.74. Voir aussi NZZ 15.2.75. Pour l'histoire de cette opposition voir NZZ 7.7.81, 25.

26 NZZ 1.3.75, 3.3.75

En début 1980 les POCH lancent une initiative cantonale exigeant la remise d'une initiative des cantons contre la "Tangente Nord" de la N2. [27]

N2, TI: Opposition **partielle** au tracé planifié à Faido. Le "cas Faido" pose des problèmes depuis les années 1960. Le conflit sera réglé en début 1974 par la proposition d'un tracé alternatif mieux adapté aux particularités locales et tenant compte des exigences de la protection de l'environnement.[28]

N3, AG: Opposition **partielle** à la N3 depuis les années 1970. En 1985, plusieurs pétitions seront formulées aux Chambres fédérales demandant soit le réexamen de la N3 en tant que tel, soit une nouvelle étude des variantes proposées. Le Conseil national refusera de procéder à un nouvel examen du tracé de la N3.[29] Plusieurs recours auprès du Tribunal fédéral seront rejetés par celui-ci qui se déclare non-compétent pour revenir sur des projets généraux approuvés.[30] Des solutions de compromis se dessineront dans la deuxième moitié des années 1980.[31]

N4, ZH: Opposition **globale et partielle** à la N4 dans la région du "Weinland"(Winterthur). Une communauté d'intérêt contre la N4 se formera en 1980. Les discussions sur la conduite des lignes se poursuivront dans les années 1980. L'opposition à ce tronçon s'arrêtera avec l'adoption du projet définitif en 1988.[32] - On rencontrera surtout une opposition d'abord **partielle, puis globale** à la N4 à Knonau.[33] A partir de 1974, plusieurs associations opposeront au projet officiel une variante alternative (Zimmerberg). La plupart des communes du Knonau se prononcent pour la N4. Le tronçon Wettswil-Knonau, avec 4 autres tronçons, fera l'objet d'un réexamen par la Commission Biel à partir de 1978. En accord avec les résultats de l'analyse valeur-utilité la commission en recommandera la construction.[34] Le rapport sera à l'origine de nouvelles oppositions à la N4.[35] Une initiative populaire lancée en 1982 demande la remise d'une initiative des cantons exigeant l'abandon de la N4. Une deuxième initiative lancée en 1983 demande par contre la construction du tronçon en question, ceci tout comme la première par le biais

---

27 Année politique suisse 1979: 114. Voir aussi NZZ 2.9.86, 33; 26.9.86,33;

28 Voir NZZ 1.6.72, 9.6.72; 23.1.74; 15.6.83, 35. Sur la réalisation de la N2 au Tessin voir NZZ 18.10.86,35. Pour le cas de Faido et pour d'autres cas mineurs d'oppositions au Tessin voir aussi Interviews avec les Cantons p. 58 et 60 ss. Voir aussi Burnier op. cit. pp.59 ss.

29 NZZ 11.6.85, 34, 25.6.85, 61. Voir aussi les recours de droit administratif, où les juges n'entrent pas en matière, dès lors qu'une controverse concernant le tracé d'une route nationale ne relève pas de leur compétence: NZZ 19.7.85, 30. Voir aussi les demandes de réconsidération qui déplacent le débat de nouveau au niveau politique: NZZ 21.8.85, 32; 22.8.85,35; 25.9.85, 34

30 NZZ 28.5.85, 17.

31 Voir NZZ 28.11.85, 34; 21.3.86,33; 10.6.86, 33.

32 Voir à cet égard NZZ 14.6.73, NZZ 9.5.80,p.52. Voir aussi NZZ 17.9.83, 52 et 17.11.88

33 Voir par exemple NZZ 28.1.77.

34 Voir Rapport final de la Commission Biel p. 274 ss. et les précisions évoquées par la suite: NZZ 26.7.82, 145.

35 Voir par exemple NZZ 13.12. 82

d'une initiative des cantons.[36] Ces initiatives seront accompagnées par la formation de nouveaux comités d'action contre la N4 et surtout de discussions très vives entre opposants et défenseurs de la N4.[37] En 1985, le peuple zurichois accepte l'initiative cantonale pour un Knonau sans autoroute avec une majorité de 53%, tandis que l'initiative du TCS en faveur de cette même autoroute sera rejetée par 52%.[38] - Le 21.3.1986 le Conseil national se prononce avec une majorité fortuite de 85 voix contre 83 contre la construction d'une route nationale dans le Knonau. Le 23.9.1983, le Conseil des Etats décide, à une majorité de 31 contre 10, de construire la N4.[39] Dans une nouvelle délibération, le Conseil national revient sur sa première décision et se prononce avec 99 voix contre 84 aussi pour la N4.[40] Une initiative fédérale contre le tronçon entre Knonau et Wettswil, qui fera partie des "initiatives trèfle", sera déposée en 1987. Suite à une motion adressée au Conseil fédéral, demandant l'étude de nouvelles variantes pour la N4, le canton de Zurich proposera fin 1987 de nouvelles solutions prévoyant la mise sous tunnel de grandes parties du tronçon en question.[41] L'ouverture du tronçon entre Knonau et Cham en décembre 1987 suscitera de nouvelles critiques.[42]

N4, SH: Opposition **globale** au projet pour la traversée de la ville de Schaffhouse qui sera combattu par des comités d'action divers.[43] Dans une votation consultative, en 1978, la ville de Schaffhouse se prononce avec 56% des voix contre le projet général de la N4.[44] Une initiative cantonale contre la mise sous tunnel de la N4 à travers la ville de Schaffhouse est refusée en 1982. Le projet d'autoroute reste cependant contesté.[45] (Opposition globale dans les années 1970 contre la E70.[46]. En 1974 une initiative cantonale sera lancée contre la liaison entre la E70 allemande et la N4)

N5, SO: Opposition **globale** à la construction de la N5 à Soleure (comités d'action)[47]. D'autres comités d'action se succéderont avec des pétitions contre la N5 entre Soleure et Bienne.[48] En 1982, la réaction négative des Chambres fédérales par rapport à une de ces pétitions

---

36 Voir NZZ 27.4.84, 49

37 NZZ 16.11.84, 49, 11.5.85, 51; 17.5.85, 49; 21.5.85, 45; 22.5.85,52; 28.5.85, 31; 28.5.85,31; 1.6.85, 49; 6.6.85, 49;

38 NZZ 10.6.85, 29. Voir aussi NZZ 15.8.85, 43

39 NZZ21.3.86, 33; 24.9.86, 37; 27.9.86, 49; 7.10.86, 67.

40 NZZ 1.12.86, 33.

41 NZZ 16.11.87. Un nouveau projet (variante "tunnel d'Islisberg") sera élaboré à partir de 1988.

42 NZZ 18.12.87, 54; 21.12.87,24;22.12.87, 45; 22.6. 88,53.

43 Voir par exemple NZZ 25.3.78, 31.

44 NZZ 4.12.78, 19. Voir Interviews avec les cantons, Annexe 4, pp.3 ss.

45 NZZ 2.7.82, 50. Voir l'historique de la N4 à Schaffhouse in NZZ 1.9.82, 36. Année politique 1982: 102

46 NZZ 2.5.73 / 19.6.73

47 NZZ 8.5.74, Voir aussi Interviews avec les Cantons p. 53 ss.

48 Voir par exemple NZZ 9.3.81, 16, 22.9.81, 32

ainsi que le rejet par le législateur cantonal d'une motion demandant l'abandon de la N5, seront à l'origine d'une initiative pour le réexamen de la N5, qui est en fait une initiative obligeant le canton de remettre une initiative des cantons exigeant le réexamen de la N5. Cette initiative sera accepté en 1983 par le peuple soleurois avec une majorité de 63.8%.[49] Elle n'aura pourtant pas de succès, puisqu'elle sera refusée par les Chambres fédérales. Une initiative fédérale contre le tronçon entre Bienne et Soleure/Zuchwil, qui fera partie des "initiatives trèfle", sera déposée en 1987.

N5, BE: Opposition **partielle** à plusieurs tronçons, notamment à la solution planifiée à Ligerz: recherche d'une solution avec tunnels.

N5, NE-VD: Opposition **partielle** à plusieurs projets prévoyant la traversée de la ville de Neuchâtel. Les différents projets diviseront la ville pendant des années.[50] A partir de 1978, la solution de traverser la ville dans un long tunnel s'impose de plus en plus et trouvera l'approbation de la population.[51] L'opposition **globale** et **partielle** à la N5 entre Grandson et Boudry (NE) commencera pendant les travaux de la Commission Biel. Des comités d'action se formeront au début des années 1980.[52]

N6, BE (VS): Opposition **globale** au tunnel du Rawyl (tronçon Wimmis-Rawyl-Uvrier). Une motion au Conseil national demande l'abandon de ce projet (1976) [53] A partir de 1978, ce tronçon sera, avec plusieurs autres tronçons, l'objet d'un réexamen par la Commission Biel. Les Valaisans ne partageront pourtant pas la critique de leur voisin au nord: au contraire, ils insisteront sur la nécessité de ce tunnel pour le Valais.[54] Pendant les travaux de la Commission Biel, les interventions du gouvernement valaisan auprès de Berne en faveur du Rawyl se multiplieront.[55] La Commission Biel recommandera, essentiellement pour des raisons politiques, la construction de cette liaison avec le Valais, en dépit du fait que l'analyse valeur-utilité est défavorable. En 1982, F.Weber lance, en réaction à la décision de la Commission Biel, une initiative populaire contre le projet du Rawyl. En automne 1982, le Grand Conseil bernois oblige le gouvernement d'insister auprès des autorités fédérales sur l'abandon du tunnel du Rawyl.[56] Ce n'est qu'en 1986, que les Chambres fédérales enterreront définitivement ce projet "mort-né".[57] Suite à cette décision, l'initiative de F.Weber sera retirée. On signalera par ailleurs aussi une opposition **partielle** à la SN6 dans la ville de Berne: elle concerne surtout la question de

---

49 NZZ 6.7.82,28; 11.5.83,37; 27.6.83, 16. Voir Année politique 1983: 116

50 Voir "Interviews avec les cantons" p. 28 ss.

51 Voir NZZ 19.6.78, 15.

52 Voir par exemple NZZ 12.1.81, 35

53 Voir les arguments in Année politique suisse 1976: 103. Voir aussi NZZ 3.5.76

54 Contrairement au canton de Berne le Valais soutient le projet du tunnel du Rawyl. Pour la discussion voir par exemple NZZ 15.3.80, p. 35. En 1980 de nombreuses communes valaisannes s'adresseront au Conseil fédéral pour demander une réalisation rapide d'une N6 avec le tunnel du Rawyl (NZZ 31.10.80,37)

55 p.ex. NZZ 19.6.81, 34

56 NZZ 15.9.82, 34'

57 NZZ 22.3.86, 33. Pour les réactions négatives des autorités valaisannes par rapport à la décision de suppression du Rawyl voir NZZ 1.5.86, 17; 11.4.86, 91.

l'opportunité du viaduc planifié qui sert comme jonction entre la N1 et la N12.[58] De même il est question d'une opposition **partielle** à l'autoroute de contournement à Interlaken.[59]

N7, TG: L'opposition **partielle** commence en 1973. Elle est dirigée d'abord contre la T13. Cependant, suite aux modifications apportées au projet, le conflit qui concernait plutôt les modalités des liaisons régionales, notamment entre la T13 et la N7, a pu être réglé par un compromis.[60] Le tronçon Muellheim-Kreuzlingen sera, à partir de 1978, l'objet d'un réexamen par la Commission Biel, qui en recommandera la construction dans son rapport de 1981, en accord avec les conclusions de l'analyse valeur-utilité. Une initiative populaire exigeant le lancement d'une initiative des cantons contre la N7 sera rejetée en 1983 par le peuple thurgovien avec une majorité de 56.4%.[61] En 1986, une nouvelle initiative cantonale cherchera, par le biais de la protection de paysages naturels, à empêcher la construction de la N7. Elle sera rejetée par une majorité de 58.8%.[62]

N8, OW: Une opposition **partielle** à la N8 se fait entendre vers la fin des années 1970.[63] Une pétition demande une meilleure prise en compte des considérations de la protection de l'environnement. Elle aboutira à un projet prévoyant le déplacement partiel du tracé avec mise sous tunnel. L'opposition demandera pourtant une solution "globale" avec routes de contournement et mises sous tunnel systématiques.[64] En automne 1980, le gouvernement répondra par la négative à un postulat demandant une votation consultative sur le tracé de la N8. De nouvelles interventions parlementaires maintiendront cependant la critique du tracé officiel.[65] Un compromis sera trouvé en 1985: les projets d'autoroute dans le canton d'Obwald seront réduits à des projets de contournement dont le but est de décharger les villages concernés.

N9, VS: Opposition **globale** à la N9 et **partielle** à plusieurs tronçons, formulée surtout par agriculteurs et organisations pour la protection de l'environnement. Les communes concernées sont pour la construction de la N9.[66] En 1978, une motion de J.F. Aubert demandera - parallèlement aux tronçons à examiner par la Commission Biel - le réexamen de la N9 dans le Valais. Plusieurs comités d'action soutiendront cette motion.[67] En 1982,

---

58 NZZ 19.2.73, 2.2.73

59 NZZ 6.11.76

60 Voir Rapport final de la Commission Biel p. 214s. Il conclut: "les principaux problèmes liés au tronçon Müllheim-Kreuzlingen de la N7 ne sont pas la route nationale en soi, mais les conditions du trafic à Kreuzlingen, intenables aujourd'hui déjà."(p. 280)

61 NZZ 24.10.83, 20

62 NZZ 19.8.86, 33 et 25.8.86,17, Voir aussi Interviews avec les Cantons p. 63 ss.

63 Voir à cet égard Interviews avec les Cantons p. 42s.

64 Voir NZZ 19.7.80, 18.9.80, 36

65 NZZ 15.10. 80, 34; 30.13. 80, 22; 3.3.83, 30.

66 NZZ 12.11.73; 21.4.76, 7.6.77, 9.8.77; 8.2.78, 29

67 NZZ 9.9.78, 34 et NZZ 28.9.78, 30

un quart seulement de l'autoroute valaisanne, soit 24 km, est construit.[68] La construction de la N9 n'avancera que lentement dans les années 1980. Une étude de "faisabilité" retardera pendant des années la réalisation de projets généraux établis.[69] A partir de 1982, un nouveau projet déplacera le tracé de la rive droite du Rhône à la rive gauche. Les tronçons projetés au cours de la deuxième moitié des années 1980 ne sont pas contestés en tant que tels mais au niveau de la conduite des tracés sur le territoire de certaines communes.[70]

N9, VD: Opposition **globale** à la N9 à Lausanne (bretelle Cory-La Perraudettaz): Lancement d'une initiative par F.Weber demandant le lancement d'une initiative des cantons.[71] L'initiative sera rejetée en 1979 par le peuple vaudois. F.Weber ne déposera pourtant pas les armes: il relancera une deuxième initiative au contenu semblable en 1980 qui sera acceptée en 1981 par les Vaudois[72]. Le tronçon sera, à partir de 1978, l'objet d'un réexamen par la Commission Biel, qui en recommandera la construction dans son rapport de 1981, en accord avec les conclusions de l'analyse valeur-utilité.[73]

N10, GE: Opposition **globale et partielle** en 1973 à l'autoroute de contournement (surtout à Confignon)[74]. L'examen de plusieurs variantes aboutira à un nouveau projet de contournement de Genève, contre lequel un comité contre l'autoroute de contournement lancera un référendum.[75] Le nouveau projet sera pourtant accepté par le peuple en juin 1980 par une majorité de 55% de voix [76].

N12, FR: Opposition **partielle en** 1973 au tracé prévu dans la Veveyse.[77]

N13, GR: Opposition **partielle** dans les années 1970 à certains tronçons (p. ex. Reichenau - Thusis)[78] Les modifications du projet aboutiront à la construction de deux tunnels.

---

68 NZZ 2.11.82, 33

69 NZZ 3.7.87

70 Voir Interviews avec les Cantons p. 69 ss. Pour l'ingénieur cantonal interviewé, les discussions avec les communes relèvent d'un travail de diplomatie: "On fait des séances avec les communes, avec les opposants. On essaye de leur montrer nos arguments de façon à trouver le consensus un jour. On a déjà pas mal réussi: on est arrivé à régler les problèmes sur Brigue, entre Sion et Sierre. Pour nous, la suite des événements est de continuer les discussions en essayant d'arriver à la mise à l'enquête avec un consensus. Nous devrions y parvenir, car il y a un accord de base pour cette liaison jusqu'à Brigue. Tous demandent cette autoroute." (op. cit. p. 71)

71 NZZ 29.7.74, 7.11.74

72 Année politique suisse 1979:114, 1980: 103, 1981: 109.

73 Voir rapport Biel p. 283 ss.

74 NZZ 9.7.73

75 NZZ 12.6.80, 38

76 NZZ 16.6.80, 14. Voir aussi Interviews avec les Cantons p. 16.

77 NZZ 9.9.73

78 NZZ 11.11.83, 35. Voir aussi Interviews Annexe 2, p. 2

N14, LU: Critique **partielle** de la ligne planifiée à Buchrain.[79]

N16, JU: La création du canton du Jura en 1978 augmente les chances de la Transjurane. En 1979, le gouvernement jurassien propose d'intégrer la Transjurane dans le réseau des routes nationales. L'initiative cantonale concernant la nécessité de la Transjurane a été acceptée en 1982 par une majorité de 71% de oui contre 29% de non.[80] A ce moment, le projet n'est combattu que **partiellement** par les milieux écologiques. Une opposition **globale** ne se formera qu'à partir de 1984, année de l'intégration de la Transjurane en tant qu'autoroute de deuxième classe à deux voies dans le réseau des routes nationales.[81] Une initiative fédérale contre la Transjurane, qui fera partie des "initiatives trèfle", sera déposée en 1987. L'initiative ne recueillera dans le canton de Jura que mille signatures.[82] Elle sera pourtant retirée en 1989 par les promoteurs des initiatives "trèfle".

N20, ZH: Opposition **partielle** à l'autoroute de contournement au nord de Zurich. La mise sous tunnel exigée par plusieurs partis politiques s'imposera dans la votation de principe de février 1979 dans laquelle 58,7% se prononcent pour les tunnels (67% dans la ville de Zurich contre seulement 50,5% dans la campagne). Le crédit prévu pour la construction des tunnels de la N20 sera pourtant refusé dans la votation de fin 1980 avec une majorité de 58,4% de voix (50,4% de non dans la ville contre 60,7% de la campagne).[83]

Une bonne partie de ces oppositions essaiera à plusieurs reprises, par le biais de l'instrument de l'initiative cantonale exigeant le lancement d'une initiative des cantons (Standesinitiative), de déplacer le débat du niveau cantonal au niveau fédéral. L'initiative de F.Weber "démocratie dans les routes nationales" qui a atteint ce but, servira comme catalyseur et toile de fond d'un bon nombre d'oppositions durant ces années. Quelques mois après le refus de cette initiative par le Conseil fédéral, en juin 1976, diverses organisations pour la protection de l'environnement exigent le réexamen des tronçons contestés, une demande que fera sienne aussi la commission du Conseil national chargée de préparer des propositions sur la politique à suivre concernant la construction des

---

79 Voir NZZ 12.4.76 et NZZ 3.8.78, 17, Voir aussi Interviews avec les Cantons p. 25

80 Voir NZZ 5.3.82, 38 et NZZ 8.3.82, 15.

81 Pour l'histoire de la Transjurane voir NZZ 22.2.83, 19, 25.7.83, 9

82 Voir Interviews avec les cantons, annexe 3, p. 3 ss. A un moment où la Transjurane était encore censée faire l'objet d'une votation fédérale dans le cadre des initiatives "trèfle", l'attitude du canton par rapport à ces initiatives était sans équivoque: "Mais nous, Jurassiens, avons vingt-cinq ans de retard dans la mise à jour de nos infrastructures à cause de notre situation politique. Peut-on dès lors imaginer être pénalisés une fois de plus par une initiative soutenue à Zurich, à Berne et à Bâle, toutes régions bien fournies en autoroutes? Trois initiatives sur quatre concernent la Suisse romande: un refus alémanique est particulièrement dangereux pour la cohésion confédérale. Il est permis de se demander quelle sera la réaction du Conseil fédéral si la Suisse allemande empêche le développement de la Romandie. Chez nous, l'espoir est réel de voir l'initiative retirée car les opposants affirment que leur volonté n'est pas de provoquer un vote fédéral, mais d'amener les auteurs du projet à le revoir à la baisse. C'est donc un moyen de pression."(Interviews, Annexe 3, p. 5)

83 NZZ 1.12.80, 27. Sur la réalisation de la N20 voir NZZ 14.6.85, 51.

tronçons mis en cause.[84] Une motion correspondante acceptée par les deux Chambres au cours de la première moitié de 1977, exigera à cet égard le réexamen des tronçons contestés de la N1 (Yverdon-Avenches), N6 (Rawyl), N4 (Knonau), N7 (Müllheim-Kreuzlingen), N9 (Lausanne) et de la SN1/SN4 à Zurich.[85] Cette question sera abordée après la votation de l'initiative de F.Weber dont l'ombre se profile derrière les discussions aux Chambres fédérales. L'initiative qui sera pourtant rejetée, en février 1978, par le peuple avec 1'104'292 non contre 696'501 oui, révélera néanmoins de forts clivages sur lesquels nous reviendrons.[86]

Fin 1978, la Commission Biel sera chargée de procéder au réexamen des tronçons mentionnés.[87] La publication du rapport final de cette dernière, qui sera différée à plusieurs reprises, n'aura lieu qu'à la fin 1981, et c'est seulement trois ans plus tard, que le Conseil fédéral l'acceptera dans son message de décembre 1984. Il n'y a pas lieu ici de rappeler ou de critiquer les méthodes et modalités du processus de décision interne de cette commission. Cependant plusieurs observations s'imposent: le rapport de cette commission n'a pas satisfait les (trop?) grandes attentes exprimées à son égard. C'est bien entendu la décision de maintenir cinq des six tronçons contestés dans le réseau et donc de ne renoncer qu'à un seul tronçon qui sera à l'origine d'une nouvelle "avalanche" d'oppositions. En effet, comme le montre le ***tableau 2,*** la Commission Biel plaide dans cinq décisions sur six pour la construction de la route nationale en question, tandis que l'analyse valeur-utilité n'en recommande positivement que deux (N4 et N7) tout en restant indéterminée dans deux autres cas (les tronçons dans les villes de Zurich et de Lausanne). C'est dire que les recommandations finales de la commission s'appuient au moins dans trois cas sur d'autres critères que ceux adoptés par l'analyse technique: la critique ne manquera pas de traiter les solutions préconisées comme décisions politiques.[88] Ainsi, les grands partis politiques et divers gouvernements cantonaux critiqueront sévèrement les décisions de la commission, notamment celles en faveur du Rawyl et contre la SN1/SN3 à Zurich, précédant ainsi la critique "verte" qui ne tardera pas de se faire entendre.[89] Trois des six recommandations de la commission n'ont pas été critiquées, dès lors qu'elles

---

84 Voir à cet égard NZZ du 18.12.76, 2.3.77, 11.3.77.

85 Voir Année politique 1978: 103 et Burnier op. cit. p. 67 ss., où l'auteur considère cette motion comme contre-projet indirect censé diminuer le risque éventuel de l'acceptation de l'initiative "anti-autoroute" de F.Weber.

86 Voir le résultat de cette votation dans le tableau à la page ...

87 Voir le rapport final de la commission chargée du réexamen de tronçons de routes nationales (rapport "Biel") Décembre 1981.

88 Voir NZZ 27.1.82, 33. Voir aussi Année politique Suisse 1982: 102 ss.

89 Voir NZZ 3.2.82, 27; NZZ 4.2.82, 28; NZZ 6.2.82, 50. Selon la NZZ les experts de la commission n'étaient pas en mesure de contrecarrer la critique "verte" par leurs analyses. Les raisons ne devraient pas uniquement être cherchées dans les positions extrêmes des écologistes pour lesquels toute construction d'une nouvelle route est en soi un "mal": "la commission a provoqué cette résistance en ignorant les résultats des experts dans plusieurs de ses recommandations et en adoptant des décisions politiques. Cette attitude déplacée et critiquée à juste titre comme 'pré-parlement' trouve son origine en fin de compte dans la composition problématique de la 'commission d'experts' qui était trop tributaire de critères politiques."(NZZ 6.2.82, 33)

étaient en accord avec les analyses techniques: en effet, comme les rapports de majorité parmi la commission le montrent, les recommandations sont très nettement positives dans les cas de la N4, de la N7 et de la N9. Précisons que dans les trois cas les variantes préférées sont considérablement mieux adaptées à leur environnement que les projets officiels initiaux. Les propositions dans les trois autres cas semblent par contre traduire le fait que la commission a voulu résoudre des situations indécidables par "décisionnisme". Les majorités fortuites dans les décisions en faveur de la N1 et contre la SN1/SN3 en sont les indicateurs. La commission insiste par ailleurs elle-même sur le fait qu'elle a tenu compte dans les cas du tunnel du Rawyl et de la N1 des critères de "politique générale". Dans le premier cas la recommandation positive a été adoptée par une majorité de 14 voix contre 6, tandis que la décision pour la N1 est basée sur une majorité de 11 voix contre 9.[90] Le caractère politique des décisions se montre aussi dans le seul cas d'une décision négative, à savoir l'autoroute dans la ville de Zurich (SN1/SN3), où la recommandation est négative en dépit du fait que les avis des experts étaient divisés et n'aboutissaient qu'à une majorité contingente de 11 voix contre 10.[91]

---

90 Avec une abstention. Voir rapport Biel p.269

91 Voir Rapport Biel p. 272. Voir critique in NZZ 27.1.82, 33; NZZ 3.2.82, 27

Tableau 2: Les décisions de la Commission Biel et des Chambres fédérales concernant les tronçons contestés

	Commission Biel: conclusions de l'analyse technique (1981): positive = décision pour route nationale, ou négative = variante 0, sur la base des deux méthodes appliquées[92]	**Commission Biel: conclusions de 1981:** positive = recommande construction négative = ne recommande pas	**Conseil fédéral: propositions dans le message du 17.12.84:**	**Conseil national: décisions du a) 20.3.86 et du b) 1.12.86** (2e lecture pour N4)	**Conseil des Etats: décisions du 24.9.86**
N1 (FR/VD)	**négative** (négative/négative)	positive (11 : 9 voix, 1 abst.)	positive	positive	positive
SN1/SN3 (ZH ville de Zurich)	indéterminée (aucune variante avantagée)	négative (11: 10 voix)	positive	positive	positive
N4 (ZH)	positive (positive/positive)	positive (18 : 3 voix)	positive	a) **négative** (85:83 voix!) b) positive (99:84 voix) (1.12.86)	positive (31:10 voix)
N6 (BE/VS)	**négative** (négative / négative)	positive (14 : 6 voix)	**négative**	**négative** (103:63)	**négative**
N7 (TG)	positive (positive/positive)	positive (20 : 0 voix)	positive	positive	positive
N9 (VD, ville de Lausanne)	positive (indéterminée /positive)	positive (gabarit réduit) (18 : 2 voix)	positive	positive	positive
Total des décisions négatives et positives	**2 négatives 3 positives 1 neutre**	**1 négative 5 positives**	**1 négative**	**1 négative 5 positives**	**1 négative 5 positives**

Il est intéressant de constater à cet égard que les Chambres fédérales, donc les instances *politiques*, corrigeront quatre ans plus tard précisément certaines des décisions critiquées de la Commission Biel: le projet "impossible" du tunnel du Rawyl sera abandonné, tandis que l'autoroute en ville de Zurich sera maintenue.

En rétrospective, la publication en 1981 du rapport de la Commission Biel marque sans aucun doute le point de départ ou "l'ouverture" des oppositions importantes aux routes nationales dans les années 1980. Les décisions prises par la Commission Biel déclencheront d'abord des réactions très vives parmi les milieux écologiques et surtout au sein de l'association "Helvetia nostra" présidée par F.Weber qui annonce des nouvelles

92 Le résultat est significatif si la synthèse des deux méthodes utilisées, à savoir l'analyse valeur-utilité et l'analyse coûts-avantages, est soit négative, soit positive.

initiatives cantonales et fédérales aux tronçons défendus par la commission.[93] Mais c'est surtout vers le milieu des années 1980 que l'opposition aux tronçons contestés maintenus dans le réseau gagnera de nouvelles dimensions par le lancement d'initiatives fédérales dont l'objectif sera de contourner l'impossibilité de combattre les arrêtés du parlement par un référendum facultatif.[94] En 1986, les Chambres fédérales décideront de maintenir les tronçons contestés dans le réseau, à l'exception du tunnel du Rawyl (N6).[95] En guise de réaction, l'association AST lancera, début 1987, soit quelques mois après la décision du Parlement, les initiatives "trèfle à quatre" qui ne s'opposeront pas uniquement à la N1 entre Morat et Yverdon et à la N4 à Knonau - les tronçons réexaminés par la Commission Biel -, mais aussi à la N5 à Soleure et à la N16, qui a été intégrée en 1984 dans le réseau des routes nationales.[96] L'initiative "extrémiste" "halte au béton", déposée en 1986[97] sera largement rejetée par les Chambres fédérales en 1989.[98] Elles adopteront la même attitude par rapport aux initiatives "trèfle à quatre", qui cherchent à empêcher, voire retarder, la réalisation d'un réseau cohérent.[99] La partie "Transjurane" de ces initiatives sera d'ailleurs retirée en 1989 pour des raisons de manque de soutien par le comité "pour un Jura libre d'autoroute".[100] Devenues un "Trèfle à trois", les initiatives

---

93 Voir à cet égard NZZ 30.1.82, 34

94 Voir à cet égard NZZ 3.7.87, 21. En vertu de l'article 11 de la loi sur les routes nationales l'Assemblée fédérale fixe définitivement, sur proposition du Conseil fédéral, le tracé général et le type des routes nationales à construire. Un arrêté fédéral sur la modification du réseau des routes nationales n'est pas soumis au référendum.

95 Notons à cet égard que les discussions aux Chambres fédérales révèlent des divergences surtout par rapport à la N4 à Knonau, qui ne sera acceptée par le Conseil national qu'en deuxième lecture. Voir tableau et la précision de l'opposition contre la N4 supra. Voir aussi Année politique 1986: 122s. et NZZ 41.8.85,33.

96 Voir NZZ 10.11.86, 17; 18.2.87,34.

97 Voir NZZ 26.2.86, 34. L'initiative est organisée par une coalition de groupements de gauche et écologistes.

98 Selon les Chambres fédérales, le but de la stabilisation du réseau routier, visé par l'initiative, pouvait être atteint "en mettant en oeuvre la stratégie de lutte contre la pollution de l'air et en promouvant les transports publics. Elles se sont surtout attaquées à la disposition stipulant le retour à l'état des routes de 1986 qui serait absurde et impossible de mettre en oeuvre. La dimension économique du problème a également motivé leur choix; geler le réseau routier aggraverait le déséquilibre entre les régions développées et celles qui le sont moins." (Année politique Suisse 1989: 146) Voir aussi Année politique Suisse 1988: 148

99 Cette "stratégie de retardement" se manifeste aussi dans la demande d'un moratoire par une motion déposée en 1987 dont l'objectif est la suspension des travaux de construction préliminaires sur les tronçons contestés. La majorité du Conseil national rappellera alors qu'une initiative fédérale n'a pas d'effet suspensif et que cet instrument n'est pas censé servir l'objectif d'un blocage d'une politique donnée. Voir à cet égard Année politique suisse 1989:146, 1988: 148

100 Ce cas de l'initiative contre la Transjurane ne montre pas uniquement dans quelle mesure l'initiative populaire peut être exploitée comme instrument tactique parmi d'autres, dirigé contre une politique donnée: il renvoie aussi aux limites de l'effectivité de cet instrument, dès lors que le maintien d'une initiative peut se révéler contre-productive. Notons à cet égard le déplacement des arguments avancés par le comité contre la Transjurane pour justifier le fait qu'il se voyait obligé de retirer l'initiative en question: "les raisons invoquées furent que ce projet manquait considérablement de soutien dans le canton du Jura et qu'il était devenu une

seront rejetées par le peuple en 1990.[101] Cette votation marque sans aucun doute la fin des grandes vagues d'opposition des années 1980.

Avant d'en préciser par la suite les aspects plus quantitatifs, plusieurs observations s'imposent. Les initiatives "anti-autoroute" ont remis en cause les décisions du Parlement concernant les tronçons contestés. Et elles représentent la tentative de contourner l'absence du référendum facultatif aux arrêtés du Parlement fédéral par l'initiative populaire.[102] On se souviendra que ce référendum a été rejeté en 1978, lors de la votation sur l'initiative "démocratie dans la construction des routes nationales". L'acceptation de ces initiatives aurait entraîné sans aucun doute des conflits d'intérêt graves non seulement entre la Confédération et les cantons concernés, mais aussi entre les cantons favorables et ceux opposés à la construction de certains tronçons. En effet, toute décision de construction, comme toute décision de "geler" un projet de construction, concerne et touche les intérêts de plusieurs cantons, de toute une région. La superposition de la procédure fédérale en matière de construction des routes nationales par la fixation, au niveau constitutionnel, de routes à construire ou à abandonner, aboutirait à la situation absurde de priver plusieurs cantons de routes nationales ou d'en rendre impossible l'amélioration de l'accès, à un moment où la plupart des cantons "urbains" ont réalisé leur infrastructure autoroutière. Une dernière remarque concerne l'étendue de l'examen et de la critique des tronçons contestés. Compte tenu du fait que le réexamen des tronçons contestés ne dépassait pas les 7% du réseau, soit à peu près 140 km, il faut relativiser l'idée d'un processus de réflexion. Notons finalement aussi qu'en tenant compte de la durée du travail de la Commission Biel, des procédures de consultation et des discussions parlementaires consécutives, ainsi que des modifications de la planification au niveau administratif, on s'aperçoit que cet "exercice" aura bloqué la planification des routes nationales pendant plus d'une décennie.[103]

Suite de la note précedante

source de blocage et de conflit entre les milieux de protection de l'environnement, les autorités cantonales et les partis politiques. Le comité a estimé aussi avoir atteint son but qui était, plutôt qu'une suppression de la N16, l'obtention de garanties qu'une action d'envergure en faveur de l'environnement serait entreprise"(Année politique suisse 1989: 146)

101 Voir à cet égard infra p. 72 ss.

102 Voir à cet égard NZZ 3.7.87, 21.

103 Cf. à cet égard NZZ 20.4.81, 33, "Der Marathonlauf der Kommission Biel": l'article insiste sur le facteur temps et conclut: "...Le réexamen ne devrait pas finir comme analyse du siècle ou comme but en soi, sinon on devrait bientôt créer une commission qui procédera à une analyse coûts-efficacité - ou plutôt une "analyse de la valeur d'utilité"? - du travail de la Commission Biel"

II. Deuxième parcours: aspects quantitatifs - les parties contestées et les caractéristiques du réseau des routes nationales.

A. Les routes nationales problématiques au sein du réseau

Les chiffres tels que nous avons pu les établir sur la base de nos entretiens et questionnaires auprès des cantons, ainsi que notre évaluation de l'information mentionnée dans la presse, nous permettent de dire que le nombre de km mis en cause à un moment donné au cours de la planification et de la construction d'une route nationale en question s'élève à 446 km, ce qui correspond à 24 % du réseau total planifié d'environ 1850 km (***Tableau 3***). Sur ces 446 km, 146 km ou 32% ont subi des modifications plus ou moins importantes suite à l'intervention de l'opposition.[104] Il est évident que ces chiffres doivent être interprétés avec un certain nombre de réserves. D'abord, plusieurs cantons n'ont pas voulu ou pas pu nous renseigner avec précision sur les tronçons contestés. Une certaine marge d'erreur est donc inévitable. La mise en cause, dont nous faisons état ici, couvre toutes les formes d'opposition. Dès lors qu'une bonne partie des oppositions ne concerne que des problèmes liés à la conduite de tracés adaptés, le nombre de 446 km ne signifie donc pas que 446 km de tronçons d'autoroute ont été mis en cause en tant que tels.[105]

Une première analyse permet de différencier ce chiffre en fonction des routes nationales en question et des cantons où l'opposition s'est formée. Nous nous situons ici au plan cantonal et ne mentionnerons l'opposition au niveau fédéral que dans le contexte de la discussion des votations fédérales sur les initiatives "anti-autoroutes".

Les ***graphiques 2 à 4*** permettent de voir que deux tiers des oppositions se concentrent sur cinq autoroutes, à savoir N9, N5, N2, N1 et N16. De même deux tiers des oppositions se sont formées dans six cantons sur les vingt concernés par des oppositions: il s'agit d'abord du Valais avec 14% et de Berne avec 13%, puis du groupe du Jura, de Zurich et de Lucerne qui se situent autour de 10%, et finalement de Zurich avec 9%.

Il est évident que des grands cantons comme le Valais, Berne, Lucerne, Vaud ou Zurich, qui cumulent sur le sol un nombre de km important du réseau national,[106] risquent aussi de voir mise en cause une part plus importante de leurs autoroutes. De même les pourcentages dans le graphique 4 ne correspondent à ceux du ***tableau 3*** que dans la mesure où une route nationale coïncide exclusivement ou en grande partie avec le territoire d'un canton, ce qui est surtout le cas avec la N9 en Valais, la N16 dans le canton de Jura, la N7 en Thurgovie, la N10 à Genève ou la N20 à Zurich.

---

104 A cet égard voir infra p. 63

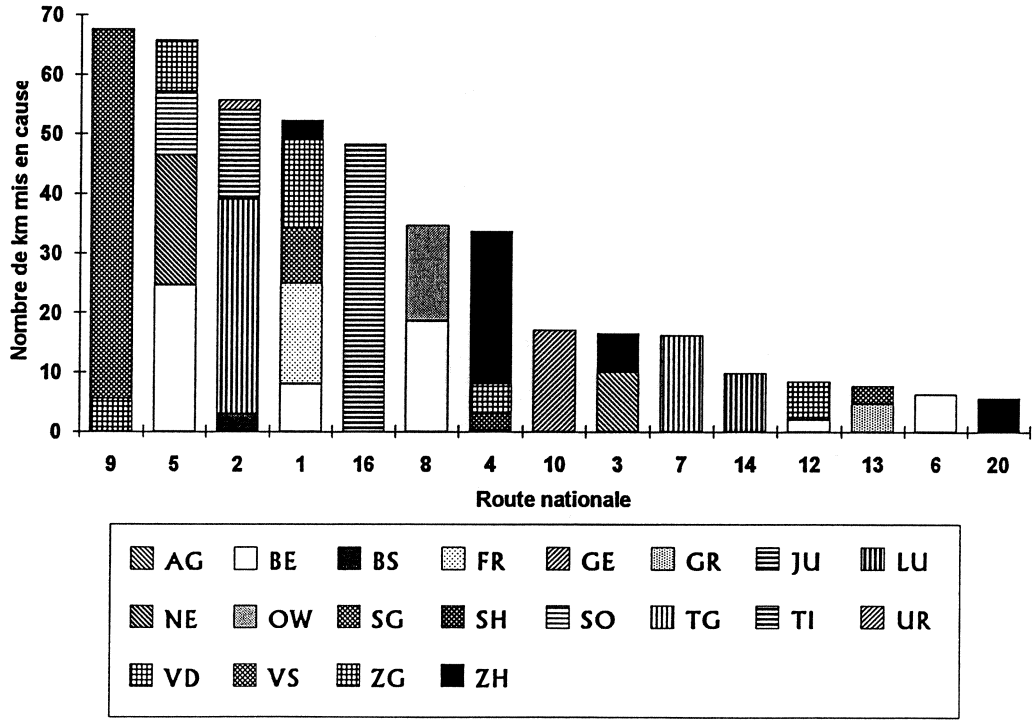
105 Voir présentation détaillée dans les tableaux A11 s. et B5 ss. du rapport.

106 Voir à cet égard la part des cantons par rapport au réseau dans le tableau A1 des annexes du rapport.

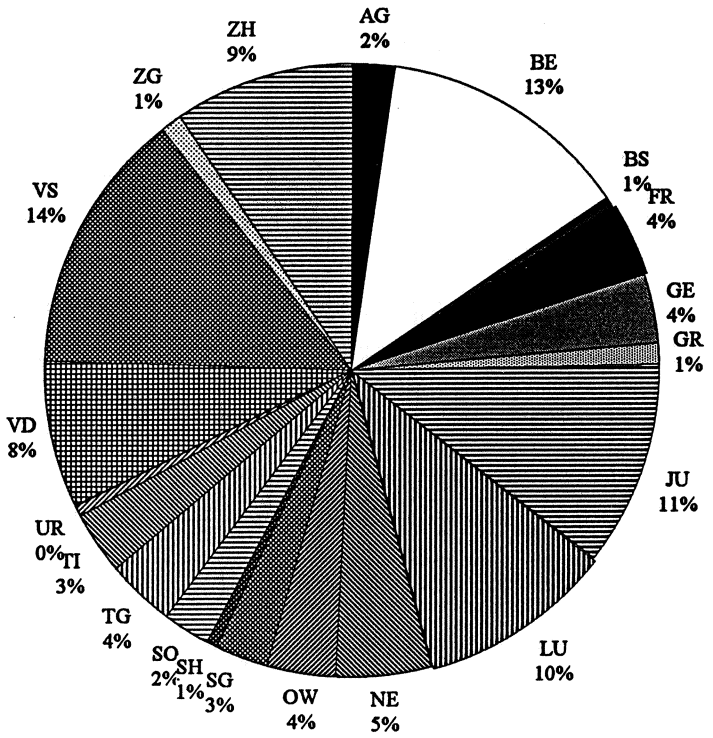
Tableau 3: Nombre de km mis en cause par route nationale et canton

Route nationale	AG	BE	BS	FR	GE	GR	JU	LU	NE	OW	SG	SH	SO	TG	TI	UR	VD	VS	ZG	ZH	Total	%
1		8.1		16.8							9.3						14.7			3.4	52.3	11.7
2			3					36.1							15	1.76					55.8	12.5
3	10																			6.6	16.6	3.7
4												3.1							5	25.6	33.7	7.6
5		24.6							21.9				10.7				8.6				65.8	14.7
6		6.3																			6.3	1.4
7														16.3							16.3	3.7
8		18.6								16.1											34.7	7.8
9																	5.6	62			67.6	15.1
10					17.1																17.1	3.8
12		2															6.5				8.5	1.9
13						4.7					3										7.7	1.7
14								9.9													9.9	2.2
16							48.3														48.3	10.8
20																				5.65	5.7	1.3
Total	10	59.6	3	16.8	17.1	4.7	48.3	46	21.9	16.1	12.3	3.1	10.7	16.3	15	1.76	35.4	62	5	41.3	446.3	100.0

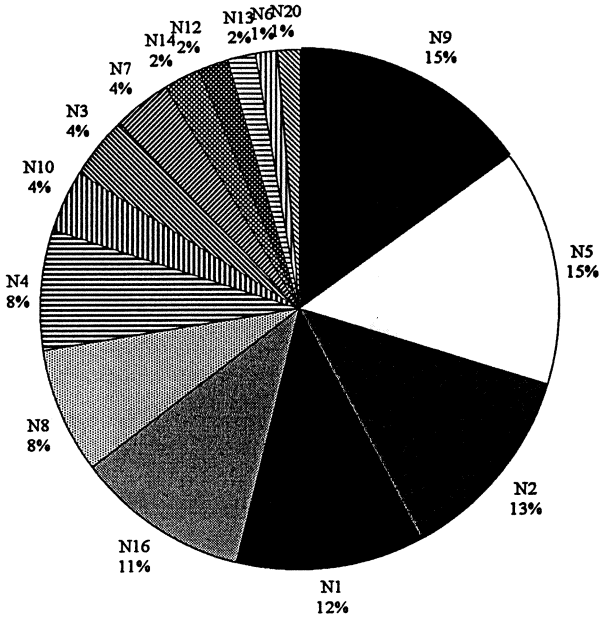
Graphique 2: Nombre de km mis en cause par route nationale et canton



Graphique 3: Nombre de km mis en cause par canton en pour-cent



Graphique 4: Nombre de km mis en cause par route nationale en pour-cent



C'est dire aussi qu'il s'agit là de chiffres absolus qui ne nous renseignent pas sur la part relative que représentent les tronçons mis en cause par rapport à l'ensemble des routes nationales planifiées dans un canton ou par rapport à une route nationale dans sa totalité. Les tableaux suivants mesurent précisément ce poids relatif des tronçons mis en cause. Le ***tableau 4,*** indiquant la part des km mis en cause par rapport aux km planifiés par canton, nous montre d'autres rapports que les graphiques précédents. Ainsi, le canton de Berne qui concentre sur son territoire la part la plus grande du réseau total, soit 229 km, n'a connu des difficultés au niveau des oppositions que dans 26% de ses autoroutes planifiées, et se trouve en onzième position. De même Vaud, avec 205 km de routes nationales, n'a manifestement connu des oppositions que dans 17% de ses autoroutes. Et contrairement à Zurich, qui a connu des difficultés dans plus d'un quart de ses 156 km, le Valais se voit confronté à des problèmes dans 46% de sa route nationale avec sa longueur de 134 km.

Tableau 4: Part des km mis en cause dans les cantons par rapport au nombre de km planifiés par canton

CANTON	KM PLANIFIES	KM MIS EN CAUSE	PART DES KM MIS EN CAUSE PAR RAPPORT AUX KM PLANIFIES EN %
JU	48.30	48.3	100.0
LU	58.50	46.0	78.6
GE	27.20	17.1	62.9
NE	37.80	21.9	57.9
OW	34.70	16.1	46.4
VS	133.80	62.0	46.3
TG	42.70	16.3	38.2
BS	10.70	3.0	28.0
ZG	18.70	5.0	26.7
ZH	156.50	41.3	26.4
BE	229.20	59.6	26.0
SO	43.80	10.7	24.4
FR	84.20	16.8	20.0
SH	17.20	3.1	18.0
VD	205.30	35.4	17.2
TI	136.80	15.0	11.0
AG	100.30	10.0	10.0
SG	140.50	12.3	8.8
GR	129.00	4.7	3.6
UR	69.40	1.8	2.5
SZ	52.70		
BL	30.20		
GL	16.60		
NW	25.80		
TOTAL	1849.90	446.36	24.1

En fait, les vingt cantons qui ont connu des difficultés politiques ou juridiques plus ou moins grandes avec la construction de leurs routes nationales peuvent être classés en trois groupes. Le premier groupe peut être situé autour ou légèrement en dessus de la moyenne de 24%: les tronçons mis en cause dans les cantons de Soleure, Berne, Zurich, Zoug, Bâle et Fribourg se trouvent entre 20 et 28%. Dans ce groupe figurent trois cantons dont certains tronçons faisaient l'objet de l'initiative "trèfle": il s'agit de la N5 à Soleure, de la N4 dans le canton de Zurich (Knonau) et de la N1 dans le canton de Fribourg (Morat). Il en va autrement avec le groupe des cantons dont les tronçons mis en cause atteignent ou dépassent très nettement les 40%. Mis à part le canton de Jura, où la Transjurane a été intégrée dans le réseau des routes nationales seulement à partir de 1984 et où l'opposition tombe avec le retrait de l'initiative contre la N16, il s'agit essentiellement des cantons de Thurgovie, Valais, Obwald, Neuchâtel, Genève et Lucerne. Nous trouvons parmi ce groupe les tronçons les plus contestés du réseau national, à savoir la N7 en Thurgovie, la N9 en Valais, la N8 à Obwald, la N5 à Neuchâtel, la N10 à Genève. A l'exception du Valais, il ne s'agit là que des cantons avec une longueur restreinte de km d'autoroutes. Si les pourcentages des km mis en cause n'étonnent guère dans ces cas, le pourcentage élevé de Lucerne doit surprendre, dès lors que ce canton n'a connu de difficultés politiques importantes que dans le cas de la N2 à Sempach. Il s'agit en fait ici surtout de conflits de variantes qui expliquent en grande partie le chiffre indiqué de 46 km par rapport aux 58 km planifiés. Le dernier groupe finalement englobe sept cantons où la part des km contestés est nettement en dessous de la moyenne, voire insignifiante: Schaffhouse et Vaud se trouvent en tête avec 17 à 18 %; ils sont suivis par le Tessin, Argovie et Saint-Gall dont la part varie entre 9 et 11%, tandis que les parts des Grisons et d'Uri sont insignifiantes.

Une prise en compte des parts des km mis en cause par route nationale nous donne encore une fois une autre image. Contrairement au ***graphique 4,*** les quinze routes nationales avec des tronçons problématiques, regroupés dans le ***tableau 5,*** nous permettent de répondre à la question de savoir quelles sont ou étaient les routes nationales les plus problématiques ou les plus contestées. Les données de ce tableau concernant les parts des km mis en cause sont résumées dans le ***tableau 6,*** où elles sont combinées avec celles du ***tableau 4***. Le ***tableau 5*** fait ressortir que deux groupes de routes nationales se polarisent en s'éloignant très nettement de la moyenne de 24%. Un premier groupe de six autoroutes se trouve à 40% ou en dessus, tandis que le deuxième groupe qui englobe lui aussi six routes, se situe en dessous des 18%. Nous ne trouvons qu'un petit groupe de six routes situé légèrement en dessus de la moyenne. La grande majorité des routes nationales importantes et/ou même constitutives du réseau national, telles la N1, N2, N3, mais aussi la N13 se trouvent en dessous des 18 %. Et même la N9 et la N4 ne dépassent pas les 32%. Le groupe des routes nationales les plus problématiques par contre englobe surtout les routes nationales moyennes et/ou d'importance secondaire. Contrairement au premier groupe, il s'agit de routes nationales de la "deuxième génération" dont la réalisation n'a été entamée qu'à partir des années 1980. A la tête de ces routes se trouve la N10 (Genève), dont tous les 17 km ont été mis en cause à un moment donné. Une autre petite autoroute, la N14 (Argovie, Lucerne, Zoug) a vu mis en cause 65% de ses 15 km. Dans le cas de la "célèbre" N5 (Berne, Neuchâtel, Soleure, Vaud), 61% des km planifiés ont été mis en cause.

Tableau 5: Part des km mis en cause pour chaque route nationale par rapport au nombre de km planifiés par route nationale

RN	KM PLANIFIES	KM MIS EN CAUSE	PART DES KM MIS EN CAUSE PAR RAPPORT AUX KM PLANIFIES EN %
10	17.10	17.1	100.0
14	15.10	9.9	65.6
5	107.30	65.8	61.3
16	84.20	48.3	57.4
7	33.40	16.3	48.8
8	86.80	34.7	40.0
9	211.20	67.6	32.0
4	111.10	33.7	30.3
20	21.90	5.65	25.8
2	318.70	55.8	17.5
6	39.50	6.3	15.9
1	388.50	52.3	13.5
3	139.30	16.6	11.9
12	77.50	15	19.4
13	189.70	7.7	4.1
11	3.10		
40	5.50		
TOTAL	1849.90	452.75	24.5

Tableau 6: Part des tronçons contestés par rapport aux routes nationales planifiées en %

CANTON	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	12	13	14	16	20	% par canton
AG		0.0	22.2										0.0			10.0
BE	14.4				63.4	15.9		37.8			23.3			0.0		26.0
BL		0.0														0.0
BS		28.0														28.0
FR	77.1										0.0					20.0
GE	0.0									100.0						62.9
GL			0.0													0.0
GR												3.6				3.6
JU														100.0		100.0
LU		79.8		0.0									81.8			78.6
NE					57.9											57.9
NW		0.0						0.0								0.0
OW								46.4								46.4
SG	17.0		0.0									5.3				8.8
SH				18.0												18.0
SO	0.0	0.0			79.9											24.4
SZ			0.0	0.0												0.0
TG	0.0						54.0									38.2
TI		11.3														11.0
UR		2.8		0.0												2.5
VD	14.1				49.7				7.2		100.0					17.2
ZG				44.6									0.0			26.7
VS									46.3							46.3
ZH	6.0		24.0	57.9			0.0								25.8	26.4
Toute la RN (Tabl. 5)	13.5	17.5	11.9	30.3	63.3	15.9	48.8	40.0	32.0	100.0	19.3	4.1	65.6	57.4	25.8	

La N16 (Jura, Berne) a connu l'opposition pour plus de la moitié de ses 84 km, tout comme la N7 (Thurgovie, Zurich) avec 50% de ses 33 km. Finalement, la dernière route de ce groupe, la N8 (Berne, Nidwald, Obwald, Vaud), a connu des problèmes avec 34 km, soit 40%, sur ses 87 km.

Nous terminerons cette présentation en jetant un regard sur le rapport entre l'importance de l'opposition et l'environnement topographique dans lequel se trouve une autoroute particulière. A cet effet, nous avons différencié, dans le ***tableau 7,*** les cantons et les routes nationales à partir de la question de savoir quel est l'environnement topographique qui prédomine. Le tableau ne mentionne que les valeurs pour l'environnement rural ou montagne, tout en impliquant que plus ces valeurs sont petites plus un environnement urbain ou semi-urbain aura tendance à prédominer.

Tableau 7: Degré de prédominance d'un environnement rural ou de montagne par cantons et routes nationales en %

CANTON	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	12	13	14	16	20	% moyen
AG		100	100													100
BE	67				24	51		97			25			100		61
BL		90														90
BS		0														0
FR	100										100					100
GE	0									0						0
GL			100													100
GR												100				100
JU														87		87
LU		73		100									100			91
NE					77											77
NW		45						100								73
OW								90								90
SG	83		83									100				89
SH				82												82
SO	100	100			100											100
SZ			100	100												
TG	100						95									98
TI		91										100				95
UR		100		100												100
VD	94				100				100		100					98
ZG				100												100
VS									77							77
ZH	0		0	100			100								0	40
% moyen	68	75	77	97	75	51	98	95	88	0	75	100	100	94	0	

La combinaison des ***tableaux 6 et 7*** permet de regrouper cantons et routes nationales en fonction du nombre de km mis en cause et selon l'environnement topographique. Ainsi le ***tableau 8*** différencie d'abord les routes nationales et les cantons en fonction de la part des tronçons mis en cause. Les cantons et routes nationales ainsi regroupés peuvent être distingués par la suite par rapport à leur environnement prédominant, soit rural/montagne ou urbain/semi-urbain. En partant d'abord du critère de l'importance des parts de km mis en cause, on peut distinguer trois groupes de cantons et de routes nationales.

- Il y a d'abord les cantons et les routes nationales avec des tronçons peu problématisés: comme le montre le tableau 11 les parts dans des cantons tels que Argovie, Bâle-Ville, Glaris, les Grison, Saint-Gall, le Tessin ou Uri se situent autour des 10% ou

sont même inférieurs, tandis que Schaffhouse et Vaud atteignent les 17%. De même en référant les parts contestées à la longueur totale des routes nationales, les N1, N2, N3, N6 et la N12 se situent entre 10 et 20%. Seule la N13 se trouve à un taux inférieur à 5%.

- Dans un deuxième groupe de cantons et de routes nationales, les parts des km mis en cause sont plus importants, soit 20 à 40%. Les tronçons contestés des cantons de Berne, Fribourg, Soleure et de Zoug sont situés entre 20 et 30%. Seul le canton de Thurgovie s'approche de la limite de 40%. Dans ce groupe se trouvent quatre routes nationales: la N4, N8, N9 et la N20.

- On retiendra finalement les cantons et routes nationales où des parties très importantes des tronçons, soit plus de 40%, se voient contestées. Nous y trouvons surtout Genève, Neuchâtel, Obwald, le Valais, ainsi que le Jura comme cas particulier. Quant aux routes nationales concernées, il s'agit de la N5, N7, N10 et de la N16, les deux dernières coïncidant pratiquement entièrement avec le canton de Genève, respectivement avec le Jura.

Tableau 8: Cantons et routes nationales regroupés selon la part des km mis en cause et selon l'environnement topographique

		Routes nationales et Cantons avec part de tronçons contestés faible ou insignifiante: < 20% des tronçons construits ou planifiés	Routes nationales et Cantons avec part de tronçons contestés considérable: 20 - 40 % des tronçons construits ou planifiés	Routes nationales et Cantons avec part de tronçons contestés forte voire très forte : > 40 % des tronçons construits ou planifiés
Environnement rural ou demontagne	Toutes les routes nationales par canton	AG, BL, GL, GR, NW, SG, SH, SZ, TI, UR, VD,	BE, FR, SO, TG, ZG,	JU, LU, NE, OW, VS
	Route nationale entière	N1, N2, N3, N6, N12, N13	N4, N8, N9	N5, N7, N16
Environnement urbain ou semi-urbain	Toutes les routes nationales par canton		BS, ZH	GE
	Route nationale entière		N20	N10

A partir de là on peut poser la question de savoir s'il y a coïncidence de ces groupes avec la distinction de routes nationales "anciennes" qui ont pu être achevées dans les années 80, d'une part, et celles qui sont toujours en construction ou en planification, d'autre part. En effet, on peut constater que les cantons et les routes nationales avec des parts de km contestés peu élevées correspondent en grande partie aux tronçons réalisés. En se référant aux cantons ayant rencontré des oppositions à des parties importantes de leurs tronçons, on se rend compte qu'il s'agit là pour l'essentiel de cantons où se trouvent les tronçons "politisés", à savoir ceux qui ont été le plus discutés ou contestés au cours des années 1980. Nous y trouvons les cantons à autoroute unique tels le Valais avec la N9, Genève avec la N10, le Jura avec la N16, Obwald avec la N8, Neuchâtel avec la N5 ou encore Bâle-ville avec la N2. Parmi les cantons qui réunissent plusieurs autoroutes sur leur territoire, nous trouvons Berne qui a eu des problèmes avec la N8, ainsi que les cantons concernés directement soit par le réexamen des tronçons contestés par la Commission Biel, soit par les initiatives "trèfle", à savoir Fribourg avec la N1 à Morat, Zurich avec sa N4, Soleure avec la N5 ou Thurgovie avec la N7.

La plupart de ces routes nationales se trouvent, tout comme les cantons concernés, dans un environnement essentiellement rural ou de montagne. L'environnement urbain ou semi-urbain ne prédomine clairement que dans les cas des autoroutes à Bâle-Ville, Zurich et Genève. De même seules deux autoroutes, la N10 et la N20, peuvent être considérées pour l'essentiel comme routes urbaines ou semi-urbaines. La plupart des tronçons problématiques ne se trouvent donc pas dans un environnement urbain ou semi-urbain, comme on pourrait le supposer. Or, le fait que la plus grande partie des tronçons les plus contestés se trouve dans un environnement rural ou de montagne semble bel et bien renvoyer à l'importance croissante des exigences de la protection de l'environnement. Manifestement, ces tronçons contestés ne concernent plus uniquement la question de savoir comment et dans quelles conditions contourner ou traverser une agglomération urbaine ou des villages, mais surtout de juger de l'opportunité ou du prix à payer pour conduire des tracés d'autoroutes à travers des régions pour lesquelles on revendique des mesures de protection écologiques adéquates.

B. Les temps forts de l'opposition

Les données précédentes sur le poids de l'opposition doivent à présent être complétées par une différenciation dans le temps. Comme nous avons déjà pu l'observer dans l'aperçu chronologique des oppositions les plus importantes,[107] certains projets d'autoroutes ont suscité des controverses et/ou des oppositions pendant des longues périodes. Les oppositions peuvent "disparaître" au moment de leur succès, c'est-à-dire avec le changement ou le refus d'un projet donné, ou dans le cas d'un échec, tout comme elles peuvent "resurgir" ultérieurement, dans un contexte politique différent, qui créera les conditions pour de nouveaux succès ou d'autres échecs.

Nous pouvons ainsi d'abord poser la question de savoir à quel moment, dans quelle période et pendant combien de temps tel ou tel autre tronçon a été mis en cause. Or, cet aspect, qui problématise l'apparition de l'opposition dans le temps, doit être complété et relativisé par une perspective qui différencie les oppositions en fonction des dates de construction des routes nationales. De cette manière, on pourra quantifier l'opposition par rapport à la date de réalisation de l'autoroute. Il ne suffit donc pas de constater uniquement que telle ou telle autre route nationale a été mise en cause en telle année ou pendant tant d'années: cette perspective ne gagne de sens que si le poids et le temps de l'opposition sont mis en rapport avec les données d'une autoroute particulière réalisée à un moment précis qui peut être comparé dans le contexte historique du réseau entier.

Le ***tableau 9*** réalise une telle mise en rapport de la période de mise en service des différents tronçons cantonaux avec les parties contestées du réseau. Les informations ainsi gagnées doivent être considérées sur toile de fond du ***tableau 10*** et des ***graphiques 5, 6 et 7*** qui tentent de représenter la durée de l'opposition. Or, tandis que ces dernières nous renseignent sur l'apparition de l'opposition comme événement, mais sans aucune pondération, le ***tableau 9*** fournit les points de repère du poids relatif de cette opposition par rapport à une route réalisée en telle ou telle autre période.

Nous avons regroupé les routes nationales par canton. Bien qu'une telle autoroute "cantonale" soit composée de plusieurs tronçons, dont la réalisation est échelonnée dans le temps, nous ne tenons compte que de la date de mise en service du dernier tronçon de la route concernée. Pour ce qui concerne les routes nationales *construites,* ce procédé part de la question de savoir quel est le nombre de km contestés pour une autoroute *entièrement réalisée* dans un canton précis à une certaine période.[108] Donc, même si, par exemple, certaines parties de la N2 du Tessin étaient déjà en construction dans les années 1970, voire même contestées, cette route *sur le sol tessinois* ne peut être considérée comme entité réalisée qu'en 1986.

---

107 Voir supra p. 31 ss.

108 Voir précisions des données du ***tableau 7*** dans Annexe B du catalogue des données de base

Tableau 9 : Les parties contestées des routes nationales groupées selon l'année de mise en service

Canton	Route nationale	Km construits	Km mis en cause	Part des km mis en cause par rapport aux km construits ou planifiés en %	Année de mise en service (prévue) du dernier tronçon de la RN du canton
GE	1	10.1			1964
SG	13	57	3	5.3	1964 (90)
SO	1	24			1967
ZH	11	3.1			1968
BL	2	30.2			1970
SO	2	6.4			1970
AG	1	47.4			1971
TI	13	3.7			1971
BE	6	39.5	6.3	15.9	1973
SZ	3	21.4			1973
AG	14	1			1974
ZG	14	2			1974
Total - 1975		**245.8**	**6.3**	**2.6**	
Les parties contestées des tronçons mis en service entre 1976 et 1985					
ZH	7	3.2			1976
BE	12	8.6	2	23.3	1977
ZG	40	5.5			1979
UR	2	63.4	1.76	2.8	1980
AG	2	6.8			1980
NW	2	22.6			1980
LU	2	45.2	36.1	79.8	1981
LU	4	1.2			1981
ZG	4	11.2	5	44.6	1981
FR	12	62.4			1981
VD	12	6.5	6.5	100.0	1981
GR	13	129	4.7	3.6	1983
Total 1975-85		**365.6**	**56.0**	**15.3**	
Les parties contestées des tronçons mis en service entre 1986 et 1989					
LU	14	12.1	9.9	81.8	1986
TI	2	133.1	15	11.3	1986
GL	3	16.6			1987
SG	1	54.8	9.3	17.0	1987
SG	3	28.7			1987
BE	8	49.2	18.6	37.8	1988
VD	9	77.4	5.6	7.2	1988
Total 1986-89		**371.9**	**58.4**	**15.7**	
Les parties contestées des tronçons mis en service ou en constuction après 1989					
TG	1	12.5			1992
NW	8	2.9			1993
GE	10	17.1	17.1	100.0	1993 / 2000
BE	1	56.1	8.1	14.4	1994
SH	4	17.2	3.1	18.0	1994
AG	3	45.1	10	22.2	1995
BE	5	38.8	24.6	63.4	>2000
BE	16	35.9			>2000
BS	2	10.7	3	28.0	>2000
FR	1	21.8	16.8	77.1	>2000
JU	16	48.3	48.3	100.0	>2000
NE	5	37.8	21.9	57.9	>2000
OW	8	34.7	16.1	46.4	>2000
SO	5	13.4	10.7	79.9	>2000
SZ	4	31.3			>2000
TG	7	30.2	16.3	54.0	>2000
UR	4	6			>2000
VD	1	104.1	14.7	14.1	>2000
VD	5	17.3	8.6	49.7	>2000
VS	9	133.8	62	46.3	>2000
ZH	4	44.2	25.6	57.9	>2000
ZH	20	21.9	5.7	25.8	>2000
ZH	3	27.5	6.6	24.0	>2000
ZH	1	56.6	3.4	6.0	>2000
Total 1989 -		865.2	322.6	37.3	
Grand Total		1848.5	443.26	24.0	

Et les 15 km problématiques de la N2 tessinoise se réfèrent à la totalité des km construits de cette même route.[109] Il est évident que c'est bel et bien la totalité des tronçons construits et/ou planifiés d'une route nationale particulière qui fournit le cadre de référence avec lequel les parties controversées du réseau doivent être jugées. A partir de ce critère de l'année de mise en service du dernier tronçon d'une route nationale d'un canton particulier, nous pouvons, dans l'histoire de la construction des routes nationales, distinguer grosso modo quatre étapes qui nous permettent de voir non seulement sur quelles routes nationales se concentrent les oppositions, mais aussi comment celles-ci sont réparties dans le temps. Une première étape concerne le groupe de douze cantons qui ont pu réaliser certaines de leurs autoroutes dans les années 1960 et dans la première moitié des années 1970. Nous pouvons ainsi retenir que les routes construites avant 1975 ne rencontrent pratiquement pas d'opposition. Sur les 246 km de routes nationales réalisés pour les cantons en question nous trouvons à peine 3% qui ont connu une opposition.[110]

Il en sera autrement en ce qui concerne la décennie suivante, à savoir la période entre 1976 et 1985, qui a permis à une dizaine de cantons de réaliser des routes nationales sur leur territoire. Nous trouvons déjà un pourcentage moyen considérablement plus élevé de tronçons mis en cause, à savoir 15% ou 56 sur 365. Les routes les plus problématiques concernent les conflits de variantes de la N2 lucernoise, la 12 dans le canton de Vaud et la N4 dans le canton de Zoug. Nous retrouvons les mêmes proportions pour les tronçons cantonaux terminés dans la deuxième moitié des années 1980. Les oppositions les plus importantes se concentrent encore sur Lucerne avec sa N14 (82% sur 12 km), la N8 du canton de Berne (38% sur 49 km) et la N1 à Saint-Gall (17% sur 55 km) qui sont confrontées avec des oppositions concernant surtout des problèmes de conduite de tracés. Néanmoins la part des km mis en cause par rapport à l'ensemble des routes nationales de la période en question ne dépasse pas les 15%. Or, cette part se doublera pour les routes qui ne pourront être réalisées qu'au cours des années 1990 ou après l'an 2000. On remarquera que dans ce groupe se trouvent les routes nationales qui ont suscité les grandes oppositions politiques des années 1980. Ces routes qui figuraient parmi les plus contestées dans le passé, telles la N4 zurichoise, la N1 fribourgeoise, la N5 du canton de Soleure, la Transjurane (N16), la N7 thurgovienne, ou la N9 valaisanne et la N8 d'Obwald, ne verront pas leur réalisation avant le début du siècle prochain. Dans ces cantons, une part variant entre 40 et 80 % a été mise en cause. On tiendra compte aussi de l'autoroute de contournement de Genève ou du cas particulier de la partie jurassienne de la N16 où l'ensemble des tronçons a été mis en cause. Et on relèvera aussi les parts importantes de km mis en cause pour les parties bernoises, neuchâteloises et vaudoises de la N5.

---

109 Ce procédé s'impose aussi par les besoins de la clarté de la présentation et de la comparabilité des données. Une analyse plus précise devrait procéder par une classification des dates de construction par tronçon. A cet égard nous nous contentons de renvoyer aux données correspondantes résumées dans notre catalogue des données de base. Notre classification des routes nationales par canton représente en fait les données agrégées de tous les tronçons du réseau.

110 Ceci en faisant abstraction du cas particulier de la N13 de Saint-Gall qui a été élargie à quatre voies dans les années 1980.

Retenons donc pour conclure que la part des km mis en cause pour les routes nationales mises en service après 1989 ou à construire représente plus d'un tiers des routes en question, à savoir 323 km sur 865. Cette part de 37 % est, bien entendu, considérablement plus élevée que celle de 24 % qui se réfère au réseau entier. Et elle double la part des km mis en cause au cours de la décennie précédente. En retournant à l'approche événementielle des oppositions, celles-ci se présentent sous une autre lumière dans le temps. Contrairement au ***tableau 9,*** le ***tableau 10*** ne résume plus que les parties du réseau pour lesquelles est signalée une opposition significative. Les tronçons sont classés en fonction du début approximatif des oppositions. La répartition des oppositions dans le temps montre d'abord que pour pratiquement 70 % des km mis en cause, à savoir env. 312 km sur 446, les oppositions surgissent entre 1969 et 1980. Elles se forment donc pour l'essentiel dans la décennie cruciale de la construction des routes nationales. C'est dans cette décennie qu'on trouve aussi la grande partie des autoroutes qui resteront inachevées dans les années 1980 et 1990.[111] Retenons tout de même qu'environ 15 % des km mis en cause ou 73 km peut être repéré dans les années 1960. On notera aussi que les années 1980 ne connaîtront pratiquement plus de nouvelles oppositions, puisqu'à l'exception de la Transjurane il n'y aura plus aucun nouveau projet d'autoroute susceptible d' être mis en cause.[112]

Un regard sur les dates concernant la fin des oppositions montre encore d'autres proportions: pour 70% ou 311 km contestés, les oppositions prennent fin dans les années 1980 ou plus précisément au cours de la deuxième moitié de cette décennie, tandis que pour seulement 25% ou environ 109 km, elles s'arrêtent dans les années 1970. On relèvera là encore que les tronçons les plus contestés du réseau, comme par exemple ceux de la N1, N4 ou de la N5, connaîtront l'opposition jusqu'en 1990, date à laquelle les initiatives "trèfle à trois" seront rejetées par le peuple.[113]

---

111 Voir à cet égard les dates prévues de la fin de construction des derniers tronçons des routes en question.

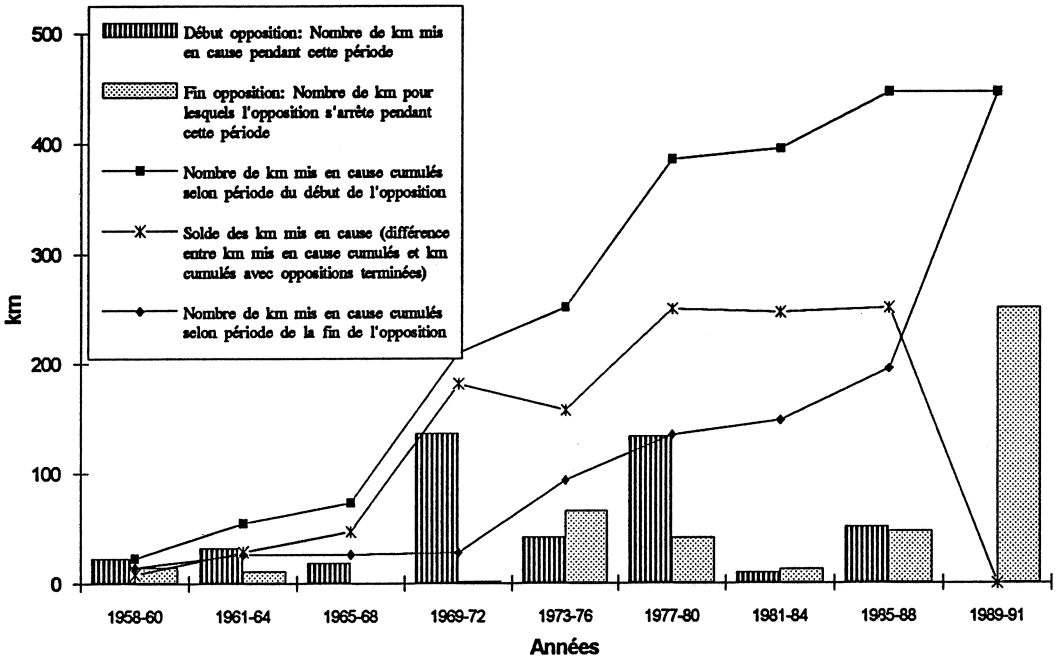
112 Mis à par le cas de la N13 saint-galloise, concernant l'élargissement de l'autoroute à quatre voies.

113 Voir à cet égard infra p. 72 ss.

Tableau 10: Les tronçons mis en cause dans le temps - durée de l'opposition, dates de construction et rapport entre km mis en cause et km modifiés (classés par dates de commencement de l'opposition)

CANT	Rte. nat.	Début de l'op-position	Fin de l'op-position	Début de la cons-truction	Fin de la cons-truction	Nombre de km mis en cause	Km modifiés à cause de l'opposition	Part des km modifiés à cause de l'opposition en %
VD	1	58	60	59	>2000	14.7	12.2	83.0
BE	1	60	90	60	94	8.1	7.0	86.4
BE	6	61	64	63	73	6.3	3.0	47.6
ZG	4	61	63	69	81	5.0	5.0	100.0
TI	2	63	80	68	86	15.0	5.5	36.7
VD	9	63	86	61	88	5.6		
ZH	3	65	88	68	>2000	6.6	3.1	47.0
AG	3	67	87	63	95	10.0	10.0	100.0
BE	12	67	69	70	77	2.0		
BE	8	69	76	76	88	18.6		
BE	5	70	90	91	>2000	24.6		
GE	10	70	80	80	>2000	17.1	13.4	78.4
ZH	4	70	90	87	>2000	25.6	15.3	59.8
ZH	1	70	89	75	>2000	3.4	3.0	88.2
GR	13	72	73	54	83	4.7	4.7	100.0
LU	2	72	74	53	81	36.1	8.4	23.2
VD	12	72	75	76	81	6.5		
UR	2	74	89	64	>2000	1.8	1.8	100.0
SG	1	75	78	62	87	9.3	4.0	43.0
SO	5	75	90	69	>2000	10.7	3.0	28.0
FR	1	76	90	83	>2000	16.8		
SH	4	76	82	61	94	3.1	3.1	100.0
TG	7	77	86	70	>2000	16.3		
VS	9	77	89	75	>2000	62.0	15.4	24.9
OW	8	78	89	59	>2000	16.1	16.1	100.0
ZH	20	78	88	78	>2000	5.7	5.7	100.0
BS	2	80	87	66	>2000	3.0		
NE	5	80	90	95	>2000	21.9		
VD	5	80	90	79	>2000	8.6		
LU	14	81	83	72	86	9.9	0.7	6.9
JU	16	85	90	89	>2000	48.3	3.0	6.2
SG	13	87	90	61	64	3.0	3.0	100.0
Total						446.3	146.3	32.8

Graphique 5: L'opposition dans le temps - nombre de km mis en cause par période



La représentation graphique de ces chiffres (***graphique 5)*** montre à cet égard une croissance rapide des oppositions à partir de la fin des années 1960 jusqu'en 1980, qui se stabilisera par la suite au delà du seuil de 400 km. Or,ce rythme ne sera pas suivi par l'évolution du nombre de km auxquels l'opposition s'est arrêtée. Nous nous voyons renvoyés ici au problème de la durée des oppositions. La courbe du solde des km mis en cause du graphique 5 montre à cet égard que pour plus de la moitié, à savoir environ 250 km, le problème de l'opposition ne pourra être réglé avant la fin des années 1980. Le graphique montre en effet que le solde de 250 km trouve une solution au cours de la dernière période prise en compte, à savoir entre 1989 et 1991.[114]

En se basant sur la différence des dates de début et de la fin de l'opposition pour mesurer la durée maximale de l'opposition à une route nationale dans un canton spécifique, on se rend compte que la quasi-totalité des tronçons pour lesquels l'opposition ne s'arrêtera qu'au cours de la dernière période, vers la fin des années 1980, aura connu l'opposition pendant dix d'années ou plus. Ceci ne signifie pourtant pas nécessairement que l'opposition se soit manifestée sans cesse pendant toute une décennie. Les informations disponibles permettent de dire seulement que pour telle ou telle autre route nationale se trouvant sur un territoire cantonal particulier il y a, pour telle ou telle autre période, des oppositions qui se manifestent. Ainsi, par exemple, la N4 à Zurich aura connu des

114 Cette observation ne signifie nullement que pour les tronçons encore à construire il n'y aura plus d'opposition.

oppositions entre 1970 et 1989, donc pendant une période de 19 ans. Or, comme pour toute autoroute, la construction se fait par tronçons échelonnés dans le temps qui ne peuvent être mis en cause qu'au stade de la projection (projet général). Par conséquent, il y a lieu de bien distinguer la durée de l'opposition dans le sens de l'écart qui sépare début et fin de l'opposition pour la route nationale entière d'un canton, d'une part, et la durée moyenne basée sur la durée de l'opposition aux tronçons de l'autoroute en question, d'autre part. Dans le cas de l'exemple mentionné de la N4 à Zurich, cette durée moyenne ne dépassera pas sept ans. Une différenciation dans ce sens permet donc d'aboutir aux conclusions suivantes:

- 84 km ou environ 19 % parmi les km mis en cause ont connu l'opposition pendant une période d'environ vingt ans ou plus: c'est le cas de la N1 à Zurich et à Berne, de la N3 à Zurich et en Argovie, de la N4 à Zurich et de la N5 à Berne, ainsi que de la N9 en Vaud. La durée moyenne de l'opposition aux tronçons de ces autoroutes est approximativement de dix ans. C'est aussi dans ce groupe qu'on trouvera un grand nombre de tronçons qui auront été mis en cause jusqu'à la fin des années 1980 et qui, de ce fait, ne pourront être réalisés que dans les années 1990.

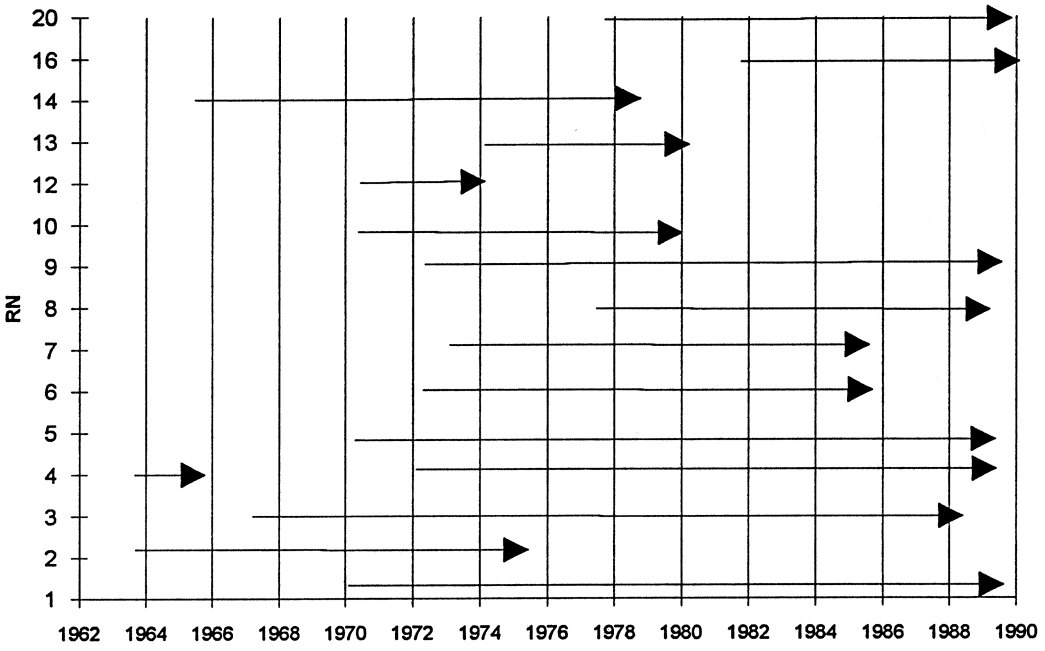
- Pour un deuxième groupe de routes nationales, l'opposition s'étend essentiellement sur une période de dix à quinze ans. Il s'agit de 192 km ou de 43% qui figurent, eux aussi, parmi les km les plus contestés: pour la plupart des routes concernées, l'opposition à certains de leurs tronçons aura duré jusqu'à la fin des années 1980. La durée moyenne de l'opposition aux tronçons en question est approximativement de huit ans. Nous y trouvons en particulier la N1 fribourgeoise, la N2 à Uri et au Tessin, la N5 des cantons de Vaud, Neuchâtel et Soleure, la N7 en Thurgovie, la N8 d'Obwald, la N9 du Valais, la N10 de Genève et la N20 de Zurich.

- Pour un troisième groupe, l'opposition s'étend sur une période de cinq à sept ans. Il s'agit de 73 km ou de 16% des km mis en cause. On y trouve des autoroutes plus petites comme la N2 à Bâle-Ville, la N4 de Schafhouse, la N8 du canton de Berne, mais surtout aussi la N16 jurassienne. La durée moyenne des tronçons mis en cause correspond à peu près à la durée de la période, c'est à dire à environ six ans.

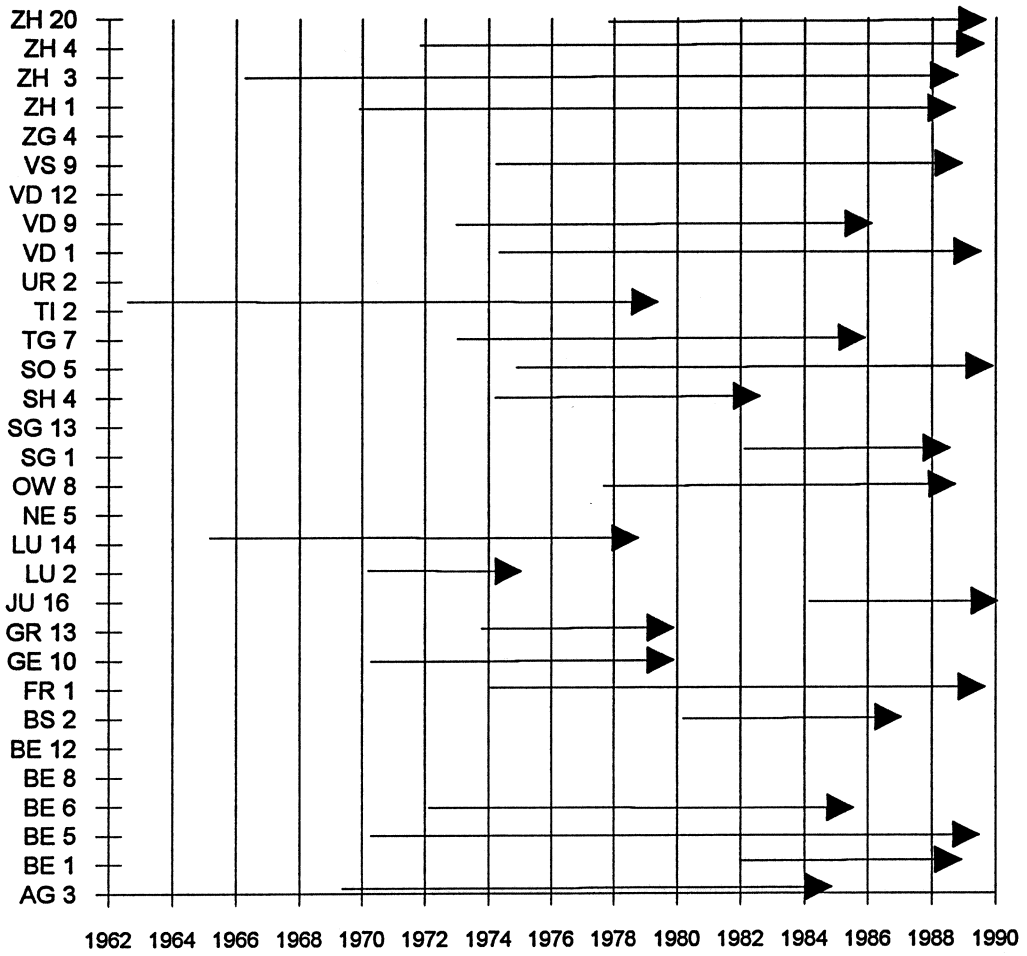
- Un dernier groupe finalement n'aura connu l'opposition que pour une période très courte, c'est-à-dire pendant environ deux à trois ans: les 52 km ou les 22 % en question concernent en partie les routes qui ont dû faire face à l'opposition pendant la première phase de la construction des routes nationales, c'es-à-dire dans les années 1960. On mentionnera la N1 vaudoise, la N4 à Zoug, ou encore la N6 et la N12 du canton de Berne. Dans les années 1970 et début 1980, on trouve la N1 de Saint-Gall, la N2 lucernoise, la N12 en Vaud, la N13 des Grisons ou encore la N14 du canton de Lucerne. Le tronçon de la N13 à Saint-Gall, pour lequel est signalée une opposition vers la fin des années 1980, est là encore un cas à part. La durée moyenne des tronçons controversés ne dépasse pas deux ans.

Ces données sont résumées dans les ***graphiques 6 et 7***, où les flèches tentent de visualiser l'opposition dans le temps. On retiendra surtout le regroupement des km mis en cause par route nationale dans le ***graphique 7***, qui permet de voir que les routes nationales les plus contestées sont aussi celles qui ont connu la plus longue extension des oppositions dans le temps: il s'agit avant tout de la N1, N3, N4, N5 et N9, pour lesquelles les événements d'opposition s'étendent sur une période d'environ vingt ans. Pour le groupe de la N2, N6, N7, N8, N10, N14 et N20 l'opposition apparaît en moyenne pendant une période de dix à douze ans.

Graphique 6: Durée de l'opposition aux autoroutes par route nationale



Graphique 7: La durée de l'opposition aux autoroutes par route nationale du canton concerné



C. Succès et effets de l'opposition

1. La modification de tronçons d'autoroutes

Dans le contexte de la dimension temporelle, nous étions confrontés à la question de savoir comment les oppositions aux routes nationales se "terminent". Il y a bien entendu un type d'opposition "fondamentaliste" qui ne pourra jamais être considérée comme étant "terminée", dès lors qu'elle sera toujours contre la construction d'une route nationale. Nous y reviendrons dans le cadre de la discussion des votations fédérales et cantonales concernant les tronçons contestés, où il sera plus longuement question du succès *politique* de l'opposition. Ici nous cherchons d'abord à gagner un critère du succès de

l'opposition à partir de la question de savoir si un projet général a été modifié suite à l'intervention de l'opposition. Par modification du projet général, nous entendons ici surtout toute modification imprévue de la conduite du tracé. Une telle modification peut aussi aboutir à un nouveau projet général.

Le ***tableau 10*** fait ressortir qu'environ 146 km sur 446 ou 33% des km mis en cause ont subi des modifications importantes suite à l'intervention de l'opposition. Elles concernent surtout des modifications de tracés au niveau des projets généraux. Une analyse plus détaillée permet de voir que deux tiers de cette part de 33% se concentre sur une bonne douzaine de tronçons cantonaux dont les parties contestées ont été pratiquement entièrement modifiées. On y trouve en particulier les parties contestées de la N3 en Argovie, la N4 à Zoug et à Schaffhouse, la N8 en Obwald, la N13 du canton de Saint-Gall et des Grisons. On mentionnera aussi la N1 des cantons de Berne[115], de Zurich et de Vaud, ou encore la N10 à Genève. Les routes les plus contestées, et dont le destin a été décidé par vote populaire en 1990, à l'exception de la N4 zurichoise, ne figurent pas parmi ce groupe. Des taux de succès élevés se trouvent par ailleurs dans le cas de la N6 bernoise, la N3 du canton de Zurich, la N1 à Saint-Gall ou au Tessin avec sa N2. Tandis que dans le cas de la N5 à Soleure, la N9 au Valais et la N2 dans le canton de Lucerne un quart des km mis en cause subissent encore des modifications, tel n'est pas le cas avec la N5 à Neuchâtel, la N1 fribourgeoise ou le reste des routes vaudoises et bernoises. Sur l'ensemble des 32 tronçons cantonaux concernés par l'opposition, 22 ont donc connu des modifications plus ou moins importantes. Parmi ces derniers, les taux de modification concernent dans plus de la moitié des cas la majorité des km mis en cause. Le ***tableau 11*** résume ces données par route nationale et canton. Contrairement au ***tableau 10,*** les parts représentées dans le ***tableau 11*** se réfèrent à l'ensemble des km modifiés. Le tableau permet de voir comment les 146 km modifiés se répartissent sur les cantons et les routes nationales.

La répartition sur les routes nationales montre à cet égard que seules les N1 à N4 et les N8 à N10, soit la moitié des routes concernées, totalisent des taux de succès qui atteignent ou dépassent les 9%. Parmi ce groupe, seule la N1 atteint 18%. La répartition sur les cantons montre par contre que, dans une bonne moitié des cantons, les parts ne se situent qu'entre 6 et 10%, Zurich étant le seul canton à atteindre 18 %. De manière générale, les taux de succès ou plus précisément les parts de modification restent donc faibles, si on les considère au niveau de la répartition globale.

Nous terminons ces observations en insistant encore une fois sur le fait que ces chiffres représentent des valeurs approximatives, dès lors que nous n'avons pas pu obtenir d'informations complètes auprès des cantons concernés. A cela s'ajoute la difficulté de distinguer les tronçons modifiés suite aux oppositions de ceux qui ont été modifiés sur l'initiative des autorités cantonales.

---

115 La N1 à Berne est comme la N13 à Saint-Gall un cas particulier dans la mesure où les km mis en cause concernent des modifications - élargissement des voies - réalisées après la construction de la route.

Tableau 11: Rapport entre nombre de km contestés et km modifiés: part des km modifiés en %

N	AG	BE	BS	FR	GE	GR	JU	LU	NE	OW	SG	SH	SO	TG	TI	UR	VD	VS	ZG	ZH	Total km mis en cause	% par rte. nat.
1		7									4						12.2			3	26.2	17.9
2								8.4							5.5	1.8					15.7	10.7
3	10																			3.1	13.1	8.9
4												3.1							5	15.3	23.4	16.0
5													3								3	2.0
6		3																			3	2.0
7																						0.0
8										16.1											16.1	11.0
9																		15.4			15.4	10.5
10					13.4																13.4	9.2
12																						0.0
13						4.7					3										7.7	5.3
14								0.7													0.7	0.5
16							3														3	2.0
20																				5.7	5.7	3.9
Total km mis en cause	10	10			13.4	4.7	3	9.1		16.1	7	3.1	3		5.5	1.8	12.2	15.4	5	27.1	146.4	
% par canton	6.8	6.8			9.2	3.2	2.0	6.2	0.0	11.0	4.8	2.1	2.0	0.0	3.8	1.2	8.3	10.5	3.4	18.5		100

Les services des routes cantonaux revendiquent en effet un certain nombre de modifications parmi les km mis en cause qui peuvent représenter une anticipation de l'opposition, ou une prise en compte d'un contexte politique particulier, ou encore le résultat de procédures de consultation et de compromis avec les communes concernées. Sous réserve, on peut ainsi estimer que 10 à 15 % des km mis en cause ont été modifiés non pas directement par l'opposition, mais sur l'"initiative" des services compétents cantonaux chargés de la construction des routes nationales. On se demandera cependant si une telle perspective n'est pas, à son tour, encore tributaire ou l'effet indirect de l'opposition.

2. Les oppositions au sens de l'article 27 de la Loi fédérale sur les routes nationales

L'opposition à un tracé d'autoroute ne se manifeste pas uniquement au niveau du projet général. Au niveau plus concret du projet définitif établi par le canton, la Loi fédérale sur les routes nationales donne aux concernés, c'est-à-dire à ceux qui sont touchés dans leurs droits par un projet définitif, la possibilité de s'opposer à ce projet (Art. 27 et 28). Cette possibilité n'a pas été utilisée uniquement par le cercle restreint des titulaires prévus par la loi d'un tel droit d'opposition, à savoir essentiellement les propriétaires fonciers et les communes: elle a surtout été aussi utilisée de manière générale pour continuer ou prolonger l'opposition à la construction de la route nationale ou à la conduite d'une ligne particulière, ce qui n'est précisément possible qu'au niveau du projet général. D'autre part, les oppositions selon l'art 27 de la Loi fédérale sur les routes nationales n'ont été souvent utilisées que pour exprimer une réserve de droit. De même, nombreux sont les recours qui ont été retirés par les opposants, dès lors qu'ils ont pu être réglés à l'amiable.

Ce qui intéresse, bien entendu, dans le cadre de cette recherche, c'est le nombre et le destin des oppositions qui ont abouti à une décision judiciaire. Or, là encore nous devions nous contenter de limiter l'échantillon aux quelques cantons dont les services des routes nationales ont bien voulu nous donner accès aux archives correspondantes ou mettre à disposition les données pertinentes pour certains de leurs tronçons d'autoroutes. Les chiffres absolus du ***tableau 12*** ne peuvent donc fournir qu'une indication première de l'ampleur du phénomène des oppositions au niveau des projets définitifs.

Tableau 12: Les oppositions au sens de l'article 27 de la Loi fédérale sur les routes nationales - nombre de recours par route nationale au niveau des tronçons cantonaux

	N1	N2	N3	N4	N5	N6	N7	N8	N12	N13	N16	N14	N20	N40	Total
AG	275	44	340									2			661
BE	189					255		243	70						757
BS		59													59
FR	122														122
GL			20												20
GR										92					92
JU											60				60
LU		96		138								83			317
OW								50							50
SG	40									100					140
SH				45											45
SO	115	7			200										322
TG	40						70								110
UR				21											21
ZG				25								8		57	90
ZH	229		9	36			8						118		400
Total	1010	206	369	265	200	255	78	293	70	192	60	93	118	57	3266

Les oppositions telles qu'elles sont chiffrées dans le ***tableau 12*** se réfèrent à un ou plusieurs tronçons de route nationale d'un canton spécifique. Comme le montre le ***tableau 14,*** elles datent dans leur grande majorité des années 1960 et 1970. Les oppositions plus récentes concernent surtout la N13 à Saint-Gall, la N5 à Soleure, la N1 fribourgeoise ou encore certains tronçons de la N1, N4 et N20 du canton de Zurich et de la N3 en Argovie. Un regard sur les données montre cependant que ces dates n'ont guère d'importance dans l'explication de la distribution des recours dans le temps. La distribution moyenne par tronçons composés et par km permet de conclure que nous pouvons compter en règle générale avec une centaine de recours par tronçon ou avec dix recours par km, ceci indépendamment du facteur temps. A partir du ***tableau 13,*** on peut se rendre compte que la distribution pour la majorité des tronçons cantonaux varie entre quatre et huit recours par km. Des cas extrêmes, comme le tronçon lucernois de la N4 où 138 recours concernent à peine plus d'un km, représentent des exceptions. Parmi les cantons qui dépassent le nombre de dix recours par km se trouve Bâle-Ville avec la N2, Soleure avec la N5 et Fribourg avec la N1.

Tableau 13: Nombre de recours par km pour le tronçon en question

	N1	N2	N3	N4	N5	N6	N7	N8	N12	N13	N16	N14	N20	N40
AG	5.8	6.5	7.7									2.0		
BE	6.2					6.9		6.6	8.1					
BS		29.5												
FR	24.4													
GL			2.8											
GR										6.3				
JU											1.2			
LU		6.0		115.0								8.1		
OW								6.4						
SG	4.3									6.6				
SH				14.5										
SO	4.8	1.1			18.7									
TG	3.2						3.7							
UR				3.5										
ZG				7.3								4.0		10.4
ZH	4.6		0.4	5.4			4.0						7.0	

A partir de cas comme la N4 des cantons de Lucerne et de Schaffhouse, la N2 à Bâle-Ville, ou la N5 à Soleure, qui dépassent très largement le nombre moyen de dix recours par km, on pourrait supposer que l'environnement urbain joue un certain rôle dans la fréquence des recours. Or, indépendamment du fait que la base étroite de notre matériel de données ne permet guère une telle généralisation, notons tout de même que le cas type d'un canton fortement urbanisé comme Zurich ne montre pour aucun de ses tronçons d'autoroutes examinés un nombre de recours élevé.

Tableau 14: Succès des recours par route nationale au niveau des cantons

Canton	Route nat.	Nombre Recours	Dates des recours	Nombre de recours retirés ou reserves de droit	Nombre de décisions pour les recours valables	Nombre de recours déboutés	Nombre de recours déboutés en %	Nombre de recours admis (entièrement ou partiellement)	Nombre de recours admis en %
AG	1	275	63 - 68	60	215	187	84.0	28	16
AG	2	44	70	9	35	11	30.0	24	70
AG	3	340	62 / 71 / 82 / 83	35	305	220	70.3	85	29.8
AG	14	2	70	0	2	1	50.0	1	50
BE	1	189	58 - 63 / 71-76	123	61	61	79.0	0	7.7
BE	6	255	62 - 70	184	71	68	63.3	3	3.3
BE	8	243	66 / 80	200	43	43	84.1	0	0
BE	12	70	71	43	27	12	63.0	15	
BS	2	59	71	0	59	59	100.0	0	0
FR	1	122	87	112	10	10	100.0	0	0
GL	3	20	76	20	0	0	0.0	0	0
GR	13	92	75	0	92	92	100.0	0	0
JU	16	60	88	51	9	9	100.0	0	0
LU	2	96	71	2	94	94	100.0	0	
LU	4	138	71						
LU	14	83	76 / 77						
OW	8	50	69	0	50	1	2.0	49	98
SG	1	40	77						
SG	13	100	89						
SH	4	45	83	21	24	24	100.0	0	0
SO	1	115	62	0	115	115	100.0	0	0
SO	2	7	64	0	7	7	100.0	0	0
SO	5	200	87	0	200	200	100.0	0	0
TG	1	40	62	25	15	15	100.0	0	0
TG	7	70	69 / 71 / 87	46	24	24	100.0	0	0
UR	4	21	75 - 80 / 81 - 87					0	
ZG	4	25	67	20	5	5	100.0	0	0
ZG	14	8	68	7	1	1	100.0	0	0
ZG	40	57	73	45	12	12	100.0	0	0
ZH	1	229	63 - 72 / 79 / 87	83	146	67	39.8	79	60.2
ZH	3	9	66 - 67	1	8	4	50.0	4	50.0
ZH	4	36	70 / 85	18	18	10	56.7	8	43.3
ZH	7	8	70	3	5	2	40.0	3	60
ZH	20	118	76 / 78 - 81	19	99	47	51.5	52	48.5
Total		2905		1108	1752	1401	80.0	351	20.0
		*[3266]							

* = Total avec tous les recours (inclus les cantons qui n'ont pas fourni des indications sur le sort des recours)

En considérant le "destin" des recours à partir du ***tableau 14,*** on peut d'abord constater qu'environ 40% des 2905 recours recensés, dont nous connaissons le sort, sont retirés et/ou présentés comme réserves de droit. Ces recours sont en règle générale retirés une fois que le point litigieux a pu trouver une solution à l'amiable, discutée et négociée entre les autorités cantonales compétentes en matière de construction des routes nationales et les recourants concernés par le projet en question. 60% des recours, à savoir 1752 sur 2905, ont été jugés par les autorités cantonales compétentes. Un regard sur le rapport entre le nombre de demandes rejetées et le nombre de demandes acceptées montre que la

plupart des recours ont été déboutés dans un rapport de 4 à 1. En effet, seuls 351 ou 20% des recours jugés ont été entièrement ou partiellement admis. L'échec de 80% des recours n'est cependant guère étonnant, compte tenu du but et du cadre juridiquement étroitement limité de la procédure de la mise à l'enquête du projet définitif. Celle-ci ne permet en effet plus de revenir sur la discussion *politique* concernant les objectifs de la planification et les modalités de la réalisation des projets d'autoroutes qui se déroule pendant la préparation des projets généraux. Tel était précisément le but d'une grande partie des recourants qui ne remplissent pas le critère formel du propriétaire foncier concerné: relancer le débat sur l'opportunité d'un tronçon particulier ou sur des alternatives par rapport au tracé d'autoroute censé être mis au point par le projet définitif.

L'utilisation du recours comme moyen de critique et de la mise en cause de la légitimité des procédures établies en matière de construction des routes nationales doit être considérée dans le contexte de l'opposition croissante dans les années 1970 et 1980. Seule une analyse diachronique basée sur un matériel de données représentatif pourrait répondre à la question de savoir, d'une part, dans quelle mesure le recours contre le projet définitif est instrumentalisé comme moyen d'action politique et, d'autre part, dans quelle mesure on peut, au niveau des réactions des autorités cantonales compétentes pour statuer sur les oppositions, observer une ouverture ou une sensibilisation croissante par rapport aux critiques, revendications ou suggestions exprimées dans les demandes des opposants. A cet égard, les succès considérables des oppositions dans les cantons de Zurich et d'Argovie montrent que la mobilisation du moyen de recours n'est pas vouée à l'échec: en l'occurrence, elle a permis, surtout dans le domaine crucial des mesures de protection de l'environnement et, en particulier, aux immissions causées par l'autoroute, de régler des problèmes qui n'ont pas trouvé de solution pendant la phase de préparation du projet général, soit parce qu'on ne les a pas encore connus, soit parce que les services compétents n'en ont pas tenu compte.

3. L'autoroute au prix de tunnels "écologiques"?

Les remarques précédentes concernant l'adoption de mesures de protection de l'environnement nous permettent à présent d'insister sur un aspect fondamental de la politique des routes nationales et de son évolution: il s'agit de la multiplication de tunnels dits "politiques" ou "écologiques". Nous les désignons ainsi parce qu'il ne s'agit pas ici de tunnels nécessaires imposés par l'environnement topographique, mais de tunnels qui sont construits pour des raisons politiques et qui sont le résultat typique d'un processus de négociation entre autorités cantonales et une opposition qui cherche à obtenir la solution maximaliste de l'autoroute "invisible" et/ou une protection optimale de l'environnement. Dès lors que la conduite d'une ligne ouverte ne pourrait être réalisée qu'au prix de conflits considérables avec les adversaires de la route nationale, la mise sous tunnel d'un tronçon contesté semble représenter une condition sine qua non ou le prix politique à payer pour que l'autoroute en question puisse être réalisée. Or, si ce dernier point s'est vu souvent vérifié, il n'en demeure pas moins qu'il s'agit là aussi d'une stratégie d'évitement de conflits, donc d'un opportunisme politique orienté sur l'opinion publique. Il est vrai que la question de tronçons avec ou sans tunnels a fait l'objet de votations cantonales, dans lesquelles des majorités ont imposé des solutions avec tunnels tout comme dans

certains cas celles-ci ont été refusées - souvent pour les raisons des coûts financiers d'une mise en tunnel.[116] Or, il faut bien le dire, dans la plupart des cas, la réalisation de tunnels "écologiques" n'est pas la conséquence d'un verdict populaire, mais le résultat de concessions et de compromis négociés avec les communes et/ou organisations ad hoc qui, si elles ne sont pas opposées à une ligne d'autoroute particulière, sont néanmoins régulièrement partagées dans la question de savoir par où il faudrait passer avec l'autoroute. On pourrait donc dire que la planification de "tunnels écologiques" apparaît comme la solution "miracle" dans des constellations politiques caractérisées par des conflits permanents entre les différents acteurs concernant la solution "optimale" pour la conduite des lignes. Ces conflits n'impliquent pas uniquement les autorités cantonales et leurs "adversaires" du côté des communes concernées ou des organisations pour la protection de l'environnement; ils impliquent aussi des litiges entre plusieurs communes, entre les communes et les organisations de l'opposition ou encore des conflits au sein même des organisations ou comités opposés aux variantes proposées.

Il n'est donc pas étonnant que les risques de conflits sont particulièrement élevés dans un environnement urbain fortement structuré où le nombre d'acteurs concernés est beaucoup plus grand que dans le cas d'une autoroute de campagne. Le ***tableau 15*** montre à cet égard que les parts de tunnels "écologiques" des tronçons construits ou en construction sont particulièrement élevées dans les cas d'autoroutes urbaines comme la N5 qui traverse Neuchâtel, la N10 contournant Genève, la N4 traversant la ville de Schaffhouse, la N20 en ville de Zurich, la N1 qui traverse Saint-Gall ou la N2 à Bâle-Ville et à Lucerne. C'est dans ces villes que la plupart des 21 km de tunnels écologiques aura été réalisée. En ajoutant les tunnels "écologiques" des autoroutes de montagne, comme ceux de la N8 bernoise et de la N9 valaisanne, on se rend compte qu'on retrouve parmi ce groupe d'autoroutes un bon nombre des tronçons problématiques et difficiles à construire. Cette image sera accentuée par le ***tableau 16*** qui résume les parts des tunnels "écologiques" pour les tronçons qui sont approuvés ou non, mais pas encore construits. La part globale est sensiblement supérieure à celle concernant les tronçons construits, à savoir 51% contrairement à 16%. En effet, 48 km de tunnels sur un ensemble de 94 km de tunnels planifiés peuvent être considérés comme tunnels "écologiques". Nous n'y trouvons plus les autoroutes urbaines, mais les tronçons situés dans un environnement rural ou de montagne. Il est donc d'autant plus intéressant de constater que la moitié du nombre total de km en tunnels est le résultat de considérations d'ordre écologique. Ces tunnels se trouvent tous sur des tronçons ayant connu une forte opposition dans les années 1980. Nous retrouvons les tronçons qui ont fait l'objet de la votation fédérale de 1990 (N1, N5, N4), mais aussi ceux de la N7 de Thurgovie, la N8 d'Obwald et la N9 valaisanne.

---

[116] Voir à cet égard infra p. 76

Tableau 15: Part des tunnels "écologiques" par rapport à l'ensemble des tunnels construits ou en construction

CANT	RN	Longueur en km des tronçons composés avec tunnels: Nombre de km construits ou en construction	Nombre de tunnels	Longueur totale en km des tunnels pour tronçon en question	Longueur en km des tunnels par km de route nationale	Longueur en km des tunnels en tranchée couverte	Nombre de tubes	Longueur en km des tunnels "éco-logiques"	Part des tunnels "écologiques" en % par rapport à la longueur total des tunnels
AG	1	1.2	1	1.2	1.0		2		
AG	3	12.6	3	5.6	0.4		2	1.1	19.6
BE	1	9.1	1	0.5	0.1	0.5	2		
BE	5	3	1	2.5	0.8		1		
BE	6	19.2	2	1.2	0.1	1.2	2		
BE	8	32.9	8	9.5	0.3	0.5	2	2.5	25.9
BE	16	6.4	6	3.2	0.5		2		
BL	2	18.9	3	1.9	0.1				
BS	2	2.5	4	1.2	0.5	0.6	2	0.6	47.5
FR	12	13.5	2	0.5	0.0	0.5	2		
GE	10	10.1	3	3.5	0.4	0.4	2	3.5	100.0
GL	3	7.2	7	7.3	1.0		1		
GR	13	53	20	15.9	0.3	0.2	1		
LU	2	19	4	3.3	0.2	1.2	2	3.3	100.0
LU	14	10.2	1	0.7	0.1	0.7	2		
NE	5	8.6	8	5.4	0.6	1.9	2	5.3	97.9
NW	2	11.4	4	5.3	0.5		2		
NW	8	0.9	1	0.8	0.8		1		
OW	8	1.1	1	1.1	1.0		1		
SG	1	9.3	2	2.0	0.2		2	0.6	28.9
SG	3	13.3	5	4.0	0.3		2		
SH	4	3.1	1	1.5	0.5		1	0.8	51.4
SO	2	6.4	1	1.4	0.2		2		
SZ	3	8.1	1	0.5	0.1		2		
SZ	4	7.3	3	1.5	0.2		2		
TI	2	93.2	13	16.4	0.2	0.45	2	0.3	1.8
UR	2	42.6	11	21.8	0.5	0.28	2		
VD	9	33.2	6	3.1	0.1		2		
VS	9	59.2	11	3.9	0.1	1.55	2	1.3	34.5
ZH	1	1.9	1	1.9	1.0		1		
ZH	4	1.7	1	1.3	0.8		1	1.3	100.0
ZH	20	16.8	3	4.1	0.2	0.83	2	0.8	20.5
Total		536.9	139	133.7	0.2	10.7		21.3	15.9

La croissance des parts de tunnels "écologiques", tels qu'ils sont exprimés dans les ***tableaux 15 et 16,*** permet de conclure que la tendance supposée vers l'autoroute écologiquement intégrée voire "invisible" se voit confirmée pour l'ensemble des autoroutes problématisées et ou carrément mises en cause vers la fin des années 1980. Dans ce sens, cette tendance ne fait que traduire le changement de contexte et de sensibilités dont toute politique qui cherche à atteindre ses objectifs doit tenir compte. D'ailleurs on peut supposer que c'est précisément une politique qui prévoit de plus en plus dans la planification la conduite de tronçons en tunnels - un choix qui semble être "spontané" et moins le résultat de contraintes -, qui a permis de maintenir sinon de créer un consensus toujours fragile par rapport à ces ouvrages.

Une question qui ne peut cependant pas être clarifiée entièrement concerne le poids du facteur opposition dans la planification de tunnels "écologiques". Une comparaison des ***tableaux 15 et 16*** avec les données du ***tableau 11,*** qui résume le nombre de km modifiés en raison de l'opposition, permet de voir que si la plupart des tronçons avec des tunnels "écologiques" coïncide avec les tronçons modifiés, il y en a néanmoins plusieurs qui n'y figurent pas. Nous renvoyons à cet égard aux observations concernant "l'anticipation" de l'opposition par les services cantonaux responsables de la construction des routes nationales.[117] On peut en effet supposer que, bien que la majorité des tunnels écologiques planifiés et/ou construits peut bel et bien être considérée comme résultat de l'action d'une opposition organisée, un certain nombre de projets de tunnels "écologiques" est initié par les services cantonaux dont le personnel est plus ou moins sensibilisé ou ouvert par rapport à la conception d'une autoroute intégrée, avec des tunnels "écologiques" politiquement motivés.

Tableau 16: Part des tunnels 'écologiques' par rapport à l'ensemble des tunnels approuvés et non approuvés

Cant.	Rte. nat.	Identité du tronçon en question	Longueur en km des tronçons composés avec tunnels: Nombre de km approuvés et non approuvés	Nombre de tunnels	Longueur total en km des tunnels pour tronçon en question	Longueur en km des tunnels par km de route nationale	Longueur en km des tunnels en tranchée couverte	Nombre de tubes	Longueur en km des tunnels "éco-logiques"	Part des tunnels "écologiques" en % par rapport à la longueur totale des tunnels
BE	5	BE05.21-22	12.3	1	1.1	0.09	1.1	2	0.0	0.0
BE	16	BE16.21-24	29.5	16	14.9	0.51	1.73	1 + 2	0.0	0.0
FR	1	FR01.21+1.13	16.8	7	10.0	0.60	1.0	2	8.2	82.0
JU	16	JU16.22-28	48.3	10	18.3	0.38	0	1	6.9	37.7
NE	5	NE05.23	13.3	2	4.7	0.40	0	2	0.0	0.0
OW	8	OW08.94+08.31	11.6	5	8.3	0.72	0	1	7.2	86.7
SO	5	SO05.22-23	10.7	4	3.0	0.28	0.1	2	2.9	99.7
TG	7	TG07.22+24	14.8	4	4.0	0.27	0.3	2	3.9	98.7
UR	4	UR04.29	6	1	3.0	0.50	0	1	1.5	50.0
VS	9	VS09.24-26	25.6	10	13.25	0.52	2.7	2	12.3	93.0
ZH	4	ZH04.15+04.16	17.9	2	9.5	0.53	0	2	5.0	52.6
ZH	1	ZH01.42	0.7	1	0.7	1.00	0	2	0.0	0.0
ZH	20	ZH20.14	5.1	4	3.3	0.64	0	2	0.0	0.0
Total			212.6	67	93.9	0.44	6.93		47.96	51.1

117 Voir p. 63 s.

4. Votations fédérales et cantonales sur les tronçons contestés

Comme nous l'avons précisé à plusieurs reprises, succès ou échecs de l'opposition aux routes nationales, et par là la légitimité d'une politique, s'expriment et se voient sanctionnés surtout dans une votation populaire. C'est celle-ci qui doit en fin de compte tester la légitimité d'une politique, le consensus à son égard. Les votations fédérales de 1978 et de 1990 ont précisément joué ce rôle, tout comme les votations cantonales . Et elles ont permis de désamorcer provisoirement sinon définitivement des conflits concernant la conduite de lignes d'autoroutes dont certaines prenaient l'allure de "batailles" dans lesquelles la mobilisation des instruments de la démocratie directe n'était souvent rien d'autre qu'une arme utile parmi d'autres pour atteindre l'objectif politique de l'empêchement de l'autoroute ou du retardement de sa construction.

Le ***tableau 17*** permet de comparer les résultats de la votation fédérale de 1978[118] ("Démocratie dans la construction des routes nationales") avec ceux de la votation de 1990 concernant les initiatives "trèfle" et l'initiative "Halte au bétonnage". Ces quatre initiatives sont en fait tout à fait comparables avec la votation de 1978, dès lors qu'il s'agit dans les cinq cas d'initiatives qui s'opposent plus ou moins explicitement à la politique des routes nationales. Précisons cependant que l'initiative contre le bétonnage concerne plus généralement le réseau routier dans son ensemble. Dans ce sens, ces votations fédérales de 1978 et de 1990 permettent de répondre sans équivoque à la question de savoir dans quelle mesure la politique officielle des routes nationales se voit appuyée par le consensus du peuple suisse et les cantons. Mais elles permettent aussi de préciser la variation de ce consensus dans le temps et de voir si et comment les résultats des votations dans les cantons peuvent être différenciés en fonction des expériences et attentes spécifiques des cantons avec ou par rapport à la construction de routes nationales sur leur territoire.

Les résultats de la votation du 1er avril 1990 sont clairement caractérisés par un net rejet des quatre initiatives populaires opposées à la politique officielle en matière de construction de routes en général et de routes nationales en particulier.[119] Ainsi, tandis que l'initiative "Halte au bétonnage" a été rejetée en moyenne par 71.5 % des voix, les initiatives "trèfle" ont été repoussées par 67.3 % de voix dans le cas de l'initiative "pour une région sans autoroute entre Morat et Yverdon", par 68.69% de voix dans le cas de l'initiative "pour un district du Knonau sans autoroute", et par 66% de voix dans le cas de l'initiative "contre la construction d'une autoroute entre Bienne et Soleure.

---

118 Voir résultats in NZZ 27.2.78, 13

119 Pour les arguments pour et contre les initiatives voir Année politique suisse 1990: 154 ss.

Tableau 17: Votations fédérales sur la politique des routes nationales
Rejet des initiatives populaires en pour-cent

	Initiative "Halte au bétonnage" (1.4.90)	Initiative "Trèfle à trois" N1: Morat /Yverdon, 1.4.90	Initiative "Trèfle à trois" N4: Knonau, 1.4.90	Initiative "Trèfle à trois" N5: Bienne/ Soleure, 1.4.90	Démocratie dans la construction des routes nationales (27.2.78)
NE	86.48	85.10	84.71	87.89	55.15
VS	85.53	85.51	85.30	84.60	68.75
JU	84.60	85.42	82.86	86.18	
VD	83.13	85.29	84.11	84.70	54.46
FR	79.55	80.72	78.15	78.26	62.57
OW	79.12	72.54	74.29	70.63	67.76
SZ	77.61	71.95	73.95	71.59	64.90
ZG	77.33	73.65	79.04	72.36	67.40
NW	77.09	71.11	74.21	70.07	66.94
AI	74.96	69.03	66.66	68.49	59.28
AG	74.23	70.00	71.91	67.70	67.41
GR	72.76	66.51	66.54	65.20	71.95
LU	72.62	67.79	70.13	66.17	64.62
TG	72.57	67.54	70.22	66.46	66.48
GE	72.27	74.16	74.03	74.88	54.78
TI	71.26	70.65	72.60	71.49	71.83
SG	70.88	64.24	65.85	63.50	66.92
AR	69.84	62.29	63.10	60.87	63.69
SH	69.78	66.33	68.43	64.62	65.54
ZH	68.17	63.44	67.06	62.47	57.06
BE	67.67	61.06	61.06	57.67	59.59
BL	66.83	59.76	61.32	58.54	60.89
GL	66.09	58.76	59.01	56.43	59.49
SO	63.24	55.86	56.70	54.46	64.00
UR	62.90	56.70	55.11	55.69	64.08
BS	56.43	51.49	52.55	50.88	53.79
Taux de rejet moyen	71.51	67.29	68.63	65.96	63.17

Taux de rejet moyen des initiatives de 1990	**68.35**
Taux de rejet moyen de l'initiative de 1978	**63.17**

Ce front de rejet des initiatives populaires opposées à l'achèvement du réseau des routes nationales est très nettement conduit par les cantons romands dont les non dépassent, dans le cas du Valais, Neuchâtel, Jura et Vaud, largement les 80% des voix, ou se situent entre 70 et 80%, dans le cas de Fribourg et de Genève. Pour ces cantons, l'achèvement du réseau des autoroutes est très clairement d'importance nationale. Ils n'ont pas uniquement massivement voté pour la construction de "leur" autoroute, à savoir les tronçons contestés de la N1 à Morat/Yverdon et de la N5 à Bienne/Soleure qui, eux, sont considérés, en fait, comme liaisons capitales entre les régions romandes et alémaniques. Ils ont de surcroît exprimé une solidarité confédérale dans la mesure où ils ont aussi opté pour le tronçon de la N4 à Knonau.

De manière plus générale, le refus massif des initiatives peut être interprété comme refus d'une politique "anti-autoroute" incohérente qui ne tient pas compte des intérêts régionaux et cantonaux ou qui fait abstraction des problèmes de trafic avec lesquels la population dans les régions des tronçons contestés se voit confrontée. On retiendra aussi que ce taux de rejet est considérablement plus élevé que celui de la première votation fédérale en 1978 sur une initiative populaire hostile à la politique des routes nationales qui, elle, a été rejetée en moyenne par 63,2 % de l'électorat. Tandis qu'en 1978 environ 40% de l'électorat s'exprimait soit contre la construction des routes nationales ou contre la manière dont la politique correspondante était mise en oeuvre, douze ans plus tard, cette part se voit réduite à environ 30%.

Rappelons que les deux votations se situent dans deux contextes politiques très différents. L'initiative de 1978 marque en fait un tournant dans la politique des routes nationales. Les faibles taux de rejet de l'initiative observables surtout dans les grandes régions urbanisées (par exemple Zurich, Bâle-Ville, Genève, mais aussi Neuchâtel et Vaud) traduisent une critique croissante par rapport aux nuisances créées par les autoroutes et par là une nouvelle sensibilité, parmi la population, par rapport à la problématique écologique. L'initiative sera à l'origine d'une longue "pause de réflexion" dans la construction des routes nationales et du réexamen d'un certain nombre de tronçons dont le destin a été, comme on le sait maintenant, définitivement déterminé dans la votation du 1er avril 1990 sur les initiatives trèfle. D'un autre côté, on peut observer que les attitudes critiques, dans les années 1970, par rapport à la politique des routes nationales ne se sont pas accentuées ou généralisées; au contraire, elles ont été superposées, au niveau national, par la conviction que l'achèvement du réseau des routes nationales ne pouvait plus être retardé ou interrompu, compte tenu de l'évolution dramatique du trafic privé et de la mise en cause de la fluidité de ce dernier par un réseau routier lacunaire. Ce "revirement" des opinions dans la politique des routes nationales est cependant certainement dû aussi à l'amélioration des projets de construction qui renvoie à des procédures de mise en oeuvre plus souples, davantage caractérisées par la négociation et la coopération que celles des années 1970.

Si le refus des initiatives populaires de 1990 signifie bel et bien le refus de tout "extrémisme" dans la politique des routes nationales, il faut néanmoins se rendre compte que ce consensus général par rapport à la construction du réseau des routes nationales est dû en très grande partie à une nouvelle "qualité" de la mise en oeuvre de la politique des routes nationales. Tandis que les taux de refus plus faibles de 1978 traduisent encore

les critiques par rapport à une certaine conception rigide dans la construction du réseau des routes nationales, ceux de 1990, plus élevés, reflètent le oui par rapport à l'autoroute intégrée ou "verte".

On peut de surcroît constater qu'il n'y a pas de corrélation entre les résultats de la votation de 1979 et ceux de 1990. Ainsi, les cantons à grands centres urbains n'ont rejeté l'initiative de 1978 qu'avec des faibles majorités. Tel est le cas, par exemple, avec une partie des cantons romands, à savoir Genève, Vaud et Neuchâtel qui se situent autour d'un taux de rejet de 55%, alors que douze ans plus tard, ces mêmes cantons semblent être les plus intéressés à la réalisation rapide du réseau des routes nationales. A cette époque, ce sont surtout les cantons orientés vers le tourisme tels que le Tessin, les Grisons et le Valais qui s'expriment contre l'initiative "démocratie dans la construction des routes nationales". La votation fédérale de 1978 montre précisément des différences considérables entre les cantons de la "périphérie" et ceux avec des grands centres urbains.

Les faibles majorités à Zurich, Bâle-Ville ou Genève renvoient sans aucun doute au fait que ces cantons urbains sont particulièrement concernés par les conséquences négatives du trafic privé et par les immenses problèmes liés à la planification, l'établissement et l'intégration d'un réseau routier performant dans l'infrastructure urbaine. Si l'on compare cette votation de 1978 à celle de 1990, on se rend compte que les différences entre les cantons se sont estompées. Tandis que les majorités dans certains cantons sont restées faibles (Bâle-Ville), moyennement fortes (Bâle-Campagne, Berne, Saint-Gall, Glaris, Appenzell R.E.) ou fortes (le Tessin qui n'a pratiquement pas varié), les taux de rejet augmentent de 5 à 10% à Zurich, en Argovie, à Lucerne, Schwyz, Nidwald et Appenzell R.I., de 10 à 20% en Valais, à Fribourg, Genève, Zoug, et de plus de 30% dans les cantons de Vaud et de Neuchâtel. D'un autre côté, on peut observer une diminution des taux de rejet dans certains cantons: tel est partiellement le cas avec Saint-Gall ou Bâle-Ville. Or, tandis que la diminution de la majorité opposée aux initiatives n'est que faible dans ces deux cantons, elle est de l'ordre de 5 à 9 % dans le cas d'Uri, des Grisons et de Soleure. Aux Grisons, la majorité des voix opposées aux initiatives de 1990 reste cependant forte, alors que les positions de Soleure et Uri par rapport aux initiatives trèfle se rapprochent maintenant du résultat de Bâle-Ville, en se situant autour des 55%. Ces trois cantons se distinguent ainsi nettement par rapport aux autres cantons dont seuls Bâle-Campagne, Berne et Glaris ont, surtout pour l'initiative contre la N5, un pourcentage de non en dessous des 60%. Tandis que les cantons romands dépassent dans le cas des initiatives trèfle très largement la moyenne suisse de 69%, Bâle-Ville, Soleure et Uri s'en détachent vers le bas, marquant ainsi des positions exceptionnelles par rapport aux forts taux de rejet qui peuvent être observés de manière générale dans les réactions des cantons aux quatre initiatives "anti-autoroutes".

En examinant le résultat de la votation fédérale dans les cantons plus ou moins directement concernés par la construction du tronçon correspondant en question et en considérant aussi les résultats des votations cantonales consultatives représentés dans le ***tableau 18,*** plusieurs observations s'imposent:

- Soleure, qui était surtout concerné par l'initiative contre le tronçon de la N5 entre Zuchwil et Bienne, n'a repoussé cette initiative qu'avec 54.5% de voix. En 1983 une majorité du peuple s'est prononcée contre la construction de ce tronçon.

- Zurich, par contre, dont l'électorat se prononçait dans une votation cantonale, en 1985, avec une faible majorité contre le tronçon de la N4 à travers le Knonau, repousse l'initiative fédérale contre la N4 avec 67% de voix. Ce revirement n'aurait sans doute pas été possible sans les modifications et améliorations fondamentales des projets existants qui sont aussi une conséquence de l'opposition à ce tronçon. Ce changement d'attitude peut être aussi observé auprès des communes zurichoises dans le Knonau les plus directement concernées par la construction de la N4 et qui ont repoussé l'initiative avec 61%.[120]

- De même Fribourg, qui a connu une forte opposition à la N1 entre Morat et Yverdon, vote avec 80.7% de voix contre l'initiative concernant ce tronçon, tout comme les cantons de Jura et de Neuchâtel, directement concernés par la construction de la N5 s'expriment très fortement aux initiatives "trèfle à trois". Précisons encore que le canton de Jura aurait été encore plus directement touché si l'initiative contre la N16, la "Transjurane", n'avait pas été, pour des raisons tactiques, retirée par les initiants du "trèfle à quatre". Le Jura s'est d'ailleurs prononcé déjà dans la votation cantonale de 1982 pour la construction de la N16.

Ces observations peuvent être complétées et nuancées à partir du ***tableau 18*** qui permet de comparer le taux de rejet moyen des initiatives "trèfles à trois" avec les résultats des votations cantonales dans les cantons qui ont organisé une votation consultative dans le passé. Les grands centres urbains de Bâle-Ville et de Zurich figurent parmi les plus critiques par rapport à l'autoroute. Or, contrairement à Zurich, qui se prononce dans sa votation de 1985 contre la N4, Bâle-Ville s'exprime, en 1986, pour la construction de son tronçon de la N2. En revanche, quatre ans plus tard, lors de la votation fédérale, Bâle-Ville ne s'oppose que de justesse aux initiatives fédérales tandis qu'à Zurich, une nette majorité se prononce pour la réalisation du réseau des autoroutes. Il ne faudrait cependant pas perdre de vue le type d'autoroute en question dans les votations cantonales avec tous les problèmes secondaires. Ainsi, les tronçons de la N2 à Bâle et de la N20 à Zurich représentent des autoroutes urbaines dont la réalisation cause et suscite par définition davantage de problèmes et par là aussi d'oppositions, qu'une autoroute de campagne. Il en va de même aussi avec Schaffhouse qui est confronté avec la traversée de la ville par la N4, une traversée qui a été cependant approuvée par le peuple en 1982. Les cantons romands et les cantons de Suisse centrale, qui ont voté massivement aux initiatives fédérales en 1990, ne se voient pas confrontés dans la même mesure avec ce type de problème. Précisons cependant que le projet modifié concernant l'autoroute de contournement à Genève à été pourvu d'une nouvelle légitimité après la votation de 1980 par laquelle le peuple s'est prononcé avec une majorité de 55% pour la construction de la route en question.

---

120 Voir NZZ 2.4.90, no. 77, p.33.

Tableau 18: Les votations cantonales sur les routes nationales comparées aux votations fédérales de 1990 (par ordre de date de votation)

Canton	Identification du tronçon d'autoroute contesté dans la votation cantonale	Date de la votation canto-nale	Votations cantonale: type	Résultat votation cantonale: Pour ou contre le projet d'autoroute (non-)modifié?	Résultat de la votation canto-nale en %	Votation fédérale de 1978: % moyen des non à l'initiative "Démocratie dans la construction des routes nationales"	Votation fédérale de 1990: % moyen des non aux initiatives "trèfles à trois"
ZH	ZH 01.41	1974	Initiative	Pour la construction du tronçon.	57.6	57.1	64.3
LU	LU 02.12	1975	Initiative	Contre lancement d'une initiative des cantons contre la N2	77.4	64.6	68.3
ZH	ZH 01.41	1977	Initiative	Pour la construction du tronçon.	57.7	57.1	64.3
ZH	ZH 20	1979	Initiative	Pour une solution avec tunnels	58.75	57.1	64.3
GE	GE 10	1980	Référendum	Pour le projet modifié	55.0	54.8	73.5
ZH	ZH 20	1980	Crédit (suite au vote positif de 1979)	Contre le crédit prévu pour les tunnels de la N20	58,4	57.1	64.3
JU	JU 16.22-28	1982	Initiative	Pour construction de la Transjurane	71.0	----	84.8
VD	VD 01.27-28	1982	Initiative	Contre la remise d'une initiative des cantons demandant la suppression de la N1	53.0	54.5	84.7
SH	SH 04.44-46	1982	Initiative	Contre la remise d'une initiative des cantons exigeant la suppression de la traversée de la ville de Schaffhouse	58.0	65.5	66.5
SO	SO 05.22-23	1983	Initiative	Pour la remise d'une initiative des cantons exigeant la suppression N5	63.8	63.8	55.7
TG	TG 07.22	1983	Initiative	Contre remise d'une initiative exigeant la suppression N7	56.0	66.5	68.1
ZH	ZH 04.16	1985	Initiative	Pour une initiative des cantons exigeant l'abandon de la N4	53.0	57.1	64.3
ZH	ZH 04.16	1985	Initiative	Contre une initiative des cantons demandant la construction de la N4	52.0	57.1	64.3
TG	TG 07.22	1986	Initiative	Contre une initiative des cantons demandant la suppression de la N7	58.8	66.5	68.1
BS	BS 02.47-48	1986	Initiative	Pour la construction		53.8	51.6

A partir de ces observations, nous pouvons formuler les conclusions suivantes: plus un canton se voit concerné au niveau des nuisances et des atteintes à l'environnement naturel par l'autoroute traversant son territoire, plus il aura tendance à rester critique à son égard. On retiendra ici surtout les cas de Soleure, Bâle-Ville, Uri et, dans une certaine mesure, Berne. De même, il y a des cantons "critiques" comme Zurich, Saint-Gall, Argovie, Schaffhouse ou Bâle-Campagne, où de fortes minorités s'opposent à la politique des routes nationales. Mais l'inverse est aussi vrai: plus un canton considère la construction d'une autoroute sous l'aspect économique dont il espère par exemple l'accentuation du développement économique et/ou l'amélioration de l'intégration et des liaisons interrégionales, plus il optera politiquement pour la réalisation de la route en question. Le non massif des cantons romands, concernés à la fois par les tronçons contestés de la N1 et de la N5, est à cet égard particulièrement révélateur. De même, le Tessin et les cantons de la Suisse centrale, à l'exception du cas particulier d'Uri, sont particulièrement intéressés par la réalisation du tronçon de la N4.

Ces attitudes manifestement contraires doivent cependant être considérées à partir d'une distinction supplémentaire, à savoir celle entre cantons qui, en 1990, disposaient de routes nationales construites, d'une part, et, d'autre part, ceux dont les autoroutes n'étaient, à cette date, pas encore entièrement réalisées ou qui se trouvaient encore, comme les tronçons contestés, au stade de la planification. C'est la superposition de ces facteurs - politiques et économiques - qui expliquent, en fin de compte, les attitudes plus ou moins favorables ou critiques des cantons ou régions par rapport aux routes nationales. Or, la votation de 1990 a précisément montré, qu'au-delà de considérations d'ordre régional ou écologique, il y a le poids non-négligeable d'un autre type de facteur, à savoir celui de la solidarité confédérale, qui implique que la cohésion de la nation doit nécessairement trouver son expression également au niveau de la réalisation de projets d'ordre national: en l'occurence dans la cohérence d'un réseau de routes *nationales.*