Zeitschrift: SVPW-Jahrbuch = Annuaire ASSP

Herausgeber: Schweizerische Vereinigung für Politische Wissenschaft

Band: 33 (1993)

Artikel: Routes principales subventionnées par la Confédération : conséquences et marge de manoeuvre pour les cantons : l'exemple de la TI

Autor: Terribilini, Serge

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-172991

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 14.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Serge Terribilini

Routes principales subventionnées par la Confédération Conséquences et marge de manœuvre pour les cantons. L'exemple de la T1

La politique fédérale dans le domaine des routes principales, si elle se borne à l'octroi de subventions, n'est pas neutre et influence notablement l'aménagement d'une bonne partie du réseau des routes cantonales. La gestion de la traversée des localités par des routes à grand transit représente un enjeu capital pour nombre de communes. A ce sujet, les dispositions fédérales s'inscrivent dans la plus traditionnelle des conceptions (évitement). Cependant, des exemples vaudois et fribourgeois montrent que la mise en œuvre de cette politique permet une marge de manœuvre que le programme législatif ne laissait pas présager et répond essentiellement aux philosophies propres des cantons. Des solutions innovatrices (modération du trafic), malgré les diverses contraintes normatives existantes, ont ainsi un espace dans lequel se développer.

Die Bundespolitik im Bereich der Hauptstrassen beschränkt sich auf die Erteilung von Subventionen. Diese sind aber nicht neutral und beeinflussen in bedeutender Art und Weise die Planung und Realisierung eines grossen Teils des kantonalen Strassennetzes. Die Bewältigung des Durchgangs- und Transitverkehrs stellt eine grosse Herausforderung für die Verkehrspolitik vieler Gemeinden dar. Die entsprechenden Bundesvorschriften ordnen sich in die Tradition herkömmlicher bundesstaatlicher Konzepte ein, welche Umfahrungen von Ortschaften vorsehen. Beispiele aus den Kantonen Waadt und Freiburg zeigen jedoch, dass der Vollzug dieser Politik einen Handlungsspielraum erlaubt, der vom legislativen Programm nicht vorauszusehen war, der aber eigentlich den Philosophien der Kantone am besten entspricht. Trotz der verschiedenartigen normativen Einschränkungen gibt es also einen Raum für die Entfaltung innovativer Lösungen, wie zum Beispiel verkehrsberuhigende Massnahmen.

I. Introduction

1. Problématique

La politique fédérale des routes principales est une affaire déjà ancienne, intervenue avant le début de la construction du réseau autoroutier. Contrairement à ce qui concerne ce dernier, l'activité de la Confédération dans la gestion du réseau principal est plus que limitée; elle ne consiste qu'en l'octroi de sommes qui, bien que substantielles pour les ouvrages projetés, sont néanmoins nettement inférieures à celles injectées dans l'élaboration des routes nationales.

Il nous a néanmoins paru intéressant d'examiner quels pouvaient être les effets de la politique fédérale sur l'aménagement du réseau principal, ceci sous l'angle de la protection de l'environnement au sens large, c'est-à-dire, plus particulièrement, du problème de la traversée des localités. Etudier ce qu'implique pour les cantons et leur planification l'activité de la Confédération comporte un corollaire essentiel; celui de savoir quelle est la marge de manœuvre dont ils disposent.

Pour illustrer cette problématique, nous avons choisi deux cas d'aménagement qui concernent les localités de Henniez et Marnand dans le canton de Vaud, et de Dompierre dans le canton de Fribourg. Ces deux exemples ont ceci d'intéressant qu'ils sont situés à quinze kilomètres l'un de l'autre sur le même axe routier, la T1, qui relie Lausanne à Berne. Ainsi, sur un même tronçon, nous pourrons voir à l'œuvre l'influence, soit financière, soit conceptuelle, de la Confédération, ainsi que l'activité de deux cantons différents. Cela nous permettra de mettre en évidence la marge de manœuvre dont ces derniers jouissent, les éléments qui favorisent et expliquent son existence ou les contraintes qui la limitent.

2. Quelques remarques sur la traversée des localités

La période de croissance du trafic automobile a rendu la situation des localités traversées par une route à grand transit de plus en plus pénible et voit s'affronter deux logiques opposées. Pour la commune, il s'agit de préserver l'aspect qualitatif de sa situation en assurant sa fonction agricole, en maintenant ses traditions, en garantissant un certain bien être, un fonctionnement social harmonieux, etc. Quant au canton (et à la Confédération) il doit essentiellement, par la route, promouvoir les communications et la croissance économique en créant la possibilité de flux de trafic importants. Ses conceptions sont d'abord quantitatives. Les communes doivent ainsi subir moult nuisances qui détériorent leur qualité de vie (Ackers 1988:55).

La résolution de cet antagonisme constitue un enjeu majeur de l'aménagement des routes principales. Deux solutions existent face à ce problème. La première est la route de contournement, qui constitue à l'heure actuelle la philosophie dominante en la matière. Tout en assurant un flot continu, massif et sans entrave de trafic, l'évitement présente certains avantages pour la localité: réduction du bruit et des émissions polluantes, amélioration de la sécurité routière et de la qualité de vie,

etc. Mais les désavantages sont sérieux: effet de coupure supplémentaire, diminution des surfaces agricoles, atteinte au paysage, mise en danger de biotopes ou d'espèces, déplacement du problème vers de futures zones construites, etc. (Topp 1988:66; Bonamoni 1990:106). La deuxième solution, encore marginale aujourd'hui, consiste en la prise de mesures de modération du trafic. Si celles-ci maintiennent le trafic à l'intérieur de la zone bâtie, elles permettent de restituer à la localité une part de sa fonction sociale en son centre, de diminuer les risques d'accidents et de limiter dans une certaine mesure les émissions sonores et gazeuses, ainsi que de faire l'économie des désavantages de la route de contournement (Bonamoni 1990:86).

II. Les routes principales

1. Les prérogatives fédérales

Avant tout, il convient de préciser que les routes principales subventionnées sont des routes cantonales relevant de la compétence des cantons. Toutefois, elles appartiennent au réseau, beaucoup plus étendu, des routes de grand transit que le Conseil fédéral déclare ouvertes en vertu de l'article 37bis, 2ème alinéa, de la Constitution. Ces routes sont divisées en autoroutes, semi-autoroutes et routes principales. Ces dernières sont principalement caractérisées par le fait qu'elles bénéficient de la priorité de passage aux intersections (art. 36, 2ème al. de la loi sur la circulation routière (LCR) du 19 décembre 1958 (RS 741.01)).

a) Origines

Le début de la politique financière de la Confédération en matière de routes principales, mais aussi de routes en général, date de 1950, année de la révision du régime des finances fédérales. Jusque là, les cantons jouissaient de pratiquement toutes les compétences en ce domaine. Par un arrêté fédéral à titre constitutionnel du 29 septembre 1950, la Confédération a cédé aux cantons plus de la moitié du produit net des droits d'entrée sur les carburants pour des constructions routières. Ceci fut suivi de divers arrêtés d'exécution, puis de l'inscription dans la Constitution d'un article en bonne et due forme en 1958. Ces textes déterminaient le réseau des routes principales, fixaient les directives et normes pour l'aménagement, établissaient les règles à suivre pour le calcul des subventions et répartissaient entre les cantons et les diverses routes les crédits disponibles. Cette politique mise en place il y a quarante ans est restée en vigueur telle quelle jusque dans les années quatre-vingt (Bassand 1986:17, 33 et 152; Merz 1990:89).

b) Législation actuelle

Le 27 février 1983, le souverain a adopté un nouvel article 36ter de la Constitution fédérale. Celui-ci précise que «la Confédération utilise pour des tâches en rapport avec le trafic routier la moitié du produit net des droits d'entrée de base» sur les carburants (ainsi que la totalité d'une surtaxe) comme participation aux frais des routes nationales et «comme contribution aux frais de construction des routes principales faisant partie d'un réseau à désigner par le Conseil fédéral en collaboration avec les cantons et répondant à des exigences techniques précises.»

La loi fédérale concernant l'utilisation du produit des droits d'entrée sur les carburants (Lcarb) du 22 mars 1985 (RS 725.116.2) qui met en application cet article est, pour ce qui concerne les routes principales, très proche des législations précédentes et est conçue sur le même modèle (Conseil fédéral 1984:1001). Le Conseil fédéral, après avoir entendu les cantons, attribue les moyens nécessaires pour les travaux (établissement du projet, acquisition de terrain, construction et protection de l'environnement), et fixe le montant des contributions selon la région et la capacité financière du canton. Ce dernier est chargé de la construction, de l'entretien et de l'exploitation des routes principales. Malgré l'intervention financière de la confédération, les cantons restent donc assez libres puisque c'est à eux de proposer des aménagements lorsqu'ils les jugent nécessaires, la Confédération se contentant d'octroyer ou non des contributions (Baroni 1991:283).

La Lcarb est munie d'un texte d'exécution, l'ordonnance sur les routes principales (ORP) du 8 avril 1987 (RS 725.116.23). Outre certaines précisions par rapport à la loi, elle règle la procédure pour l'obtention de crédits et énumère les conditions d'octroi. Ces dernières, qui figurent dans l'appendice 3, fixent certaines priorités et recommandent l'évitement des localités, la correction des points dangereux, l'homogénéité des tronçons, la limitation des accès latéraux, la séparation des genres de trafic ainsi qu'une utilisation économique du sol. Pour le surplus, elles renvoient aux normes traditionnelles de construction (SIA ou VSS)[1].

c) Réseau

Le réseau suisse des routes principales bénéficiant de subventions fédérales est défini par la Lcarb (art. 12) comme comprenant des voies de communication, importantes pour le trafic suisse (liens entre grandes villes, régions ou routes nationales, tourisme, soutien aux régions périphériques, accès aux Alpes ou au Jura) et international (transit), qui n'appartiennent pas au réseau des routes nationales. Aujourd'hui, la longueur totale de ce réseau se monte à 2169 km (ORP,

1 Signalons que, comme pour les routes à grand débit et autres routes principales, les routes construites avec l'aide de la Confédération sont soumises à l'étude d'impact sur l'environnement (annexe 11.2 de l'ordonnance relative à l'étude d'impact sur l'environnement (OEIE) du 19 octobre 1988 (RS 814.011). Si, dans ce cas, l'OFEFP doit être consulté dans le cadre de la procédure décisive, cela ne semble pas créer de contradictions avec l'Office fédéral des routes ou les cantons (Guenot 1992).

appendice 1) dont plus des deux tiers sont des routes alpines ou jurassiennes (Office fédéral de la statistique 1990:42)[2].

Comme le signale d'ailleurs la définition légale, le réseau des routes principales subventionnées est partiellement subordonné à la logique et à la progression de celui des routes nationales. De fait, les variations du second ont des impacts immédiats sur le premier; la construction d'un nouveau tronçon d'autoroute provoque, dans la grande majorité des cas, la cessation du subventionnement de la route principale qui assumait le trafic jusque là (N9 ou N16, par exemple).

2. Le financement

a) Evolution

La Lcarb fixe les taux de participation de la Confédération à la construction et à l'aménagement des routes principales (art. 13). Ainsi, celle-ci prend en charge 50 à 80% du financement de projets concernant les routes du Jura et des Alpes et 20 à 60% pour les autres, donc beaucoup plus que ce que prévoyait l'ancienne législation (60% pour les Alpes, 30% pour le Jura et le plateau). De plus, ces taux peuvent être dépassés de 5% si le coût est excessif pour le canton[3].

Le financement des routes principales de la part de la Confédération provient, comme pour les routes nationales, du produit des droits d'entrée sur les carburants. Malgré une diminution de proportion entre l'ancien régime et le nouveau, les sommes allouées aux routes principales sont en constante augmentation. Du premier programme d'aménagement (1952) jusqu'en 1970, 956 millions de francs ont été consacrés par la Confédération aux routes principales. 1949,4 l'ont été entre 1970 et 1988, dont 54% pour les routes alpestres et 46% pour les routes de plaine et du Jura (Office fédéral de la statistique 1990:42). Dans le cadre du programme pluriannuel 1988–1991, la Confédération a versé 640 millions aux cantons. Ici, la très grande majorité des crédits a été accordée aux routes alpestres et jurassiennes (Holenstein 1989:149; Terribilini 1990:147). Les sommes engagées par la Confédération dans l'aménagement et la construction des routes principales n'ont donc cessé de s'accroître depuis 40 ans et sont, à l'exception des autoroutes (plus d'un milliard par année), les plus importantes ponctionnées sur les droits d'entrée des carburants.

2 Par comparaison, le réseau des routes nationales comprend aux alentours de 1500 km, soit un peu plus de 80% du réseau total projeté (Conseil fédéral 1992:320). Notons encore que si le réseau national est construit sur de nouveaux sites, celui des routes principales s'appuie sur des tronçons déjà existants. Cela signifie que les travaux qui y sont entrepris sont dans la plupart des cas moins importants.

3 Relevons que la prise en charge de la Confédération pour les frais relatifs à la construction des routes nationales peut varier entre 50 et 90%.

b) Conséquences

La mise à disposition de fonds croissants à destination des routes principales a dès lors plusieurs conséquences. La première, déjà contenue dans le programme législatif, est de favoriser une politique de développement économique des régions périphériques. Nous avons vu en effet que, depuis la mise en vigueur de la Lcarb, une part beaucoup plus importante était consacrée à des aménagements dans les régions alpine et jurassienne. Deuxièmement, vu les coûts croissants des ouvrages infrastructurels routiers, les fonds fédéraux donnent une impulsion décisive à des constructions qui, sans cela, ne pourraient jamais être mises en œuvre. Une partie du réseau des routes cantonales connaît ainsi une extension accélérée que seul peut permettre le financement fédéral. On peut, à cet égard, citer le cas du tunnel sous la Vue-des-Alpes (NE); comme le déclare lui-même le gouvernement neuchâtelois, ce n'est que grâce à la nouvelle loi et l'augmentation des taux des contributions fédérales que tout obstacle financier a pu être enfin éliminé pour la réalisation du tunnel routier (Conseil d'Etat neuchâtelois 1986:5)[4].

Cet exemple montre à quel point les cantons sont friands des contributions fédérales qui leur permettent d'alléger leurs dépenses routières. Sous leur pression conjuguée, la Confédération serait même prête à augmenter le nombre de routes bénéficiant de son subventionnement. Elle songe ainsi, depuis 1987, à élargir le réseau de routes principales bénéficiant de ses contributions de 760 km de routes cantonales supplémentaires, ce qui représente un accroissement d'un tiers du réseau (Berner Zeitung 1991). Le projet paraît cependant au point mort, les problèmes budgétaires de la Confédération constituant un obstacle considérable (Guenot 1992)[5]. Les demandes de subventionnement de nouvelles routes sont, par ailleurs, fréquentes au parlement (Conseil des Etats 1991; Conseil national 1991).

IV. Le cas d'Henniez (VD) et de Marnand (VD)

Le cas d'Henniez et de Marnand, qui se situe dans la conception classique du contournement, permet d'illustrer sur un mode singulier quels peuvent être les impacts de la politique fédérale des routes principales sur l'aménagement d'un tronçon, notamment ses effets pervers. Outre les influences du financement fédéral, cet exemple permettra, par comparaison avec celui de Dompierre, de mettre en

4 Ce phénomène a notamment pour effet que de vieux projets, peut-être peu judicieux du point de vue de l'aménagement du territoire et de la protection de l'environnement, soient réactivés pour profiter des fonds fédéraux. Nous en verrons une illustration avec le cas du contournement d'Henniez. Il convient de noter encore le fait que, lorsqu'un ouvrage est subventionné par la Confédération, cela facilite l'acceptation des Grands Conseils et du peuple (Daucher 1992). Un tel projet possède donc une chance supplémentaire de se voir réalisé et cela conforte la tendance à une multiplication des aménagements sur de telles routes.

5 Voir les débats aux Chambres fédérales où, ces deux dernières années, le gouvernement a plutôt proposé de diminuer les contributions fédérales aux constructions routières, ce qui provoqua de violentes oppositions de la part d'un certain nombre de parlementaires (Conseil national 1991:2213; Conseil d'Etat 1991:936).

évidence l'activité du canton, ses conceptions, sa façon de procéder ainsi que sa marge de manœuvre.

1. Origine de l'aménagement

Henniez et Marnand sont des localités situées sur l'axe Lausanne-Berne et sont traversées de parts en parts par la route cantonale 601 b (ou T1 selon la classification fédérale). Le contournement d'Henniez fait partie d'un complexe d'aménagement plus large qui entendait achever le redimensionnement de la T1 sur tout le territoire vaudois de Lausanne à Payerne. A l'époque, au milieu des années soixante-dix, la T1 constituait l'axe routier principal de liaison entre la Suisse romande et la Suisse alémanique, la N12 (via Vevey et Fribourg) ne devant être achevée qu'au début de la décennie suivante. En 1975, sur le tronçon Lucens-Payerne, le trafic moyen était de 10 500 véhicules par jour, avec quelquefois des pointes à 20 000. Le nombre de poids lourds variait entre 1700 et 1800. Le gouvernement vaudois prévoyait déjà que, vu la croissance du trafic motorisé, le manque probable d'attrait de la N12 pour les camions («toboggan» à hauteur de Vevey) et le délai d'achèvement de la N1 (Yverdon-Morat), cette route resterait pour de nombreuses années un axe routier majeur (Conseil d'Etat vaudois 1976:1)[6].

2. Le projet du Service des routes et des autoroutes vaudois (SRA)

Le projet qui nous intéresse consistait à corriger le dernier tronçon vaudois de la T1 à deux voies entre Lucens et Marnand en le faisant passer à trois voies. A cela devait venir s'ajouter des chemins agricoles, des passages supérieurs, un contournement ainsi que des échangeurs. Le but de cet aménagement était en effet de permettre des dépassements alternés de poids lourds, ce qui, selon les statistiques cantonales, augmentait nettement la sécurité des usagers (Ibid).

L'élément principal de ce projet réside dans le contournement du village d'Henniez, ceci afin de soulager la localité des nuisances dues au trafic routier, mais surtout pour pouvoir poursuivre l'aménagement à trois voies de la route. Le SRA a élaboré une solution qui fait démarrer l'évitement aux Treize-Cantons et dont le tracé se déroule sur des terres agricoles, à mi-chemin entre la voie ferrée et la route actuelle. A la hauteur d'Henniez, un échangeur doit permettre de relier le village à la T1. Enfin, le contournement rejoint la route actuelle peu avant Marnand (Voir illustration).

Il peut paraître curieux de voir le tracé passer au milieu de terrains agricoles au lieu de longer la voie ferrée; la raison est que, au moment de la planification,

6 La prévision du Conseil d'Etat vaudois s'est vérifiée puisqu'aujourd'hui, le nombre de poids lourds transitant quotidiennement sur la T1 est resté identique cependant que le trafic total a retrouvé son niveau d'alors.

l'entreprise Henniez-Lithinée avait l'intention d'établir son usine d'embouteillage dans une zone voisine de la ligne CFF, au sud-ouest de la localité, afin de pouvoir jouir d'un raccordement avec la ligne de chemin de fer (Stampfli 1992; Feuille d'avis des cercles de Lucens et Granges 1990).

En conséquence, outre le fait que le projet du SRA a une importante emprise sur ces terrains agricoles, auxquels il fait subir un sévère effet de coupure, il crée quelque ennuis à la commune d'Henniez qu'il jouxte de très près; d'une part, le bruit risque d'être très élevé pour les riverains et, d'autre part, cela contrarie le plan d'aménagement local qui prévoit une extension de la zone construite dans cette direction, la seule possible. Pour Marnand, les problèmes se posent dans les mêmes termes. De plus, cette localité se voit condamnée à supporter encore dans ses murs le trafic de transit de la route cantonale (Stampfli 1992. Voir également illustration).

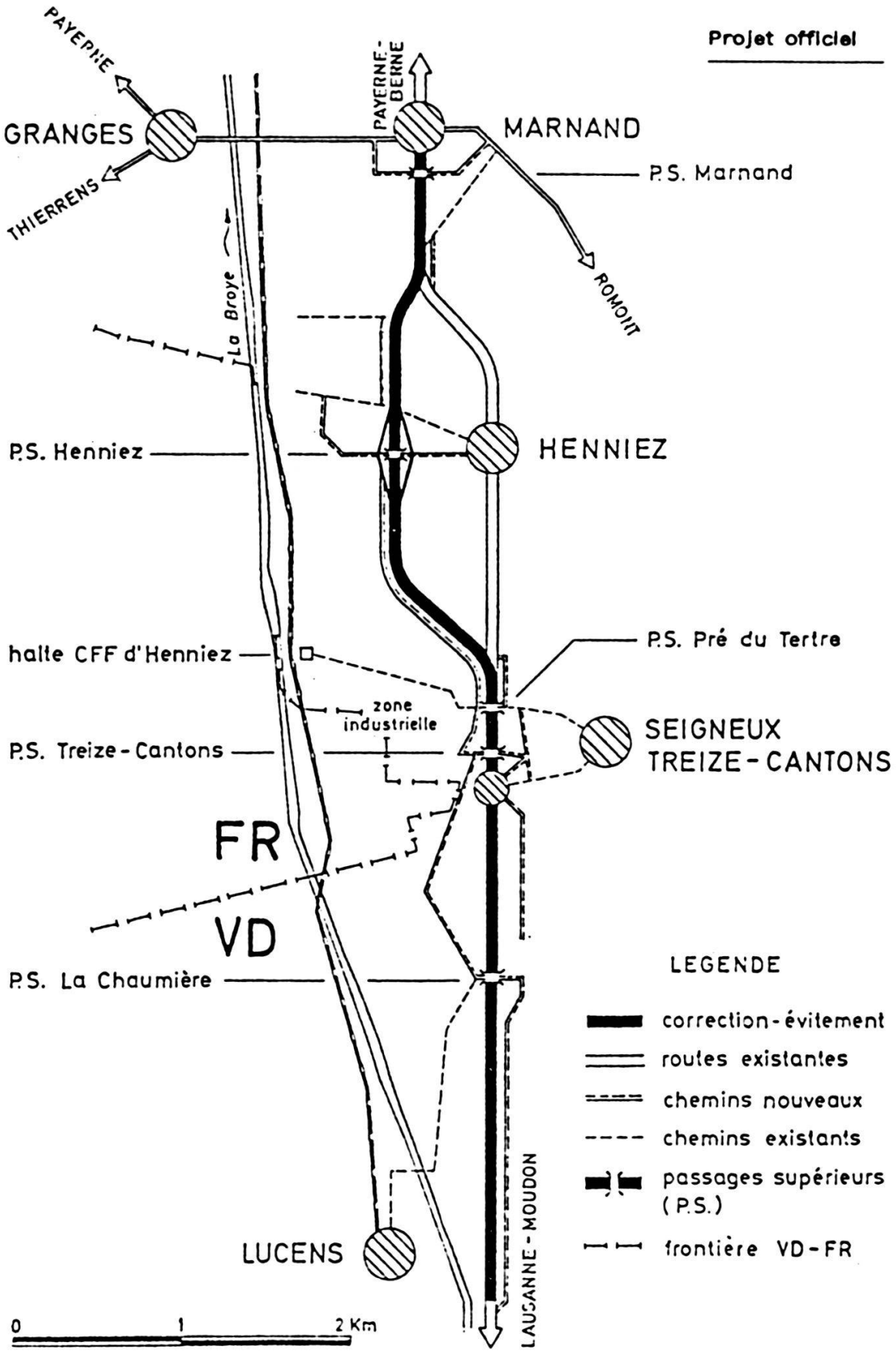
3. Mise à l'enquête et début des travaux

Le projet du SRA, après avoir été accepté par le Grand Conseil le 8 septembre 1976, fut mis à l'enquête en octobre-novembre 1978. Les autorités d'Henniez acceptèrent alors l'aménagement proposé. Pour sa part, la municipalité de Marnand refusa le tracé, estimant qu'il ne résolvait en rien le problème de la traversée de sa localité et que l'échangeur prévu à son entrée était par trop surdimensionné (Daucher 1992; Stampfli 1992; Conseil d'Etat vaudois 1991:10).

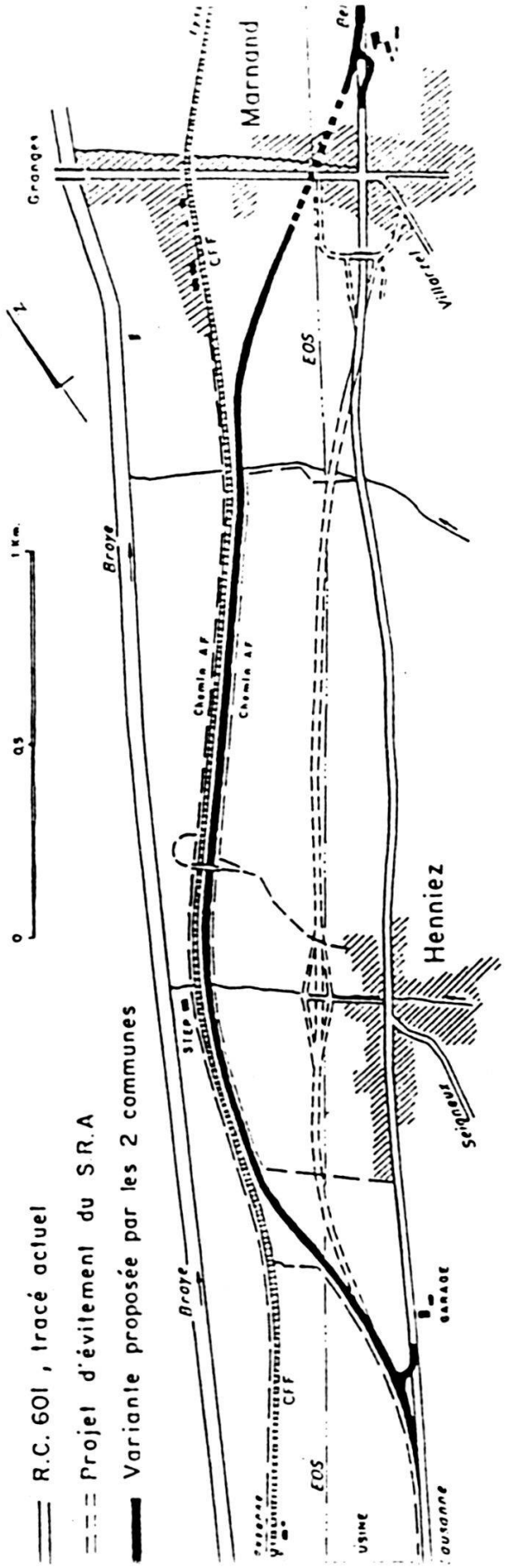
Peu après la mise à l'enquête, le rachat d'Henniez-Santé par Henniez-Lithinée a conduit à l'abandon de la réalisation du projet de complexe industriel près de la voie ferrée. Le Département des travaux publics vaudois fut informé de cette situation nouvelle mais renonça à revoir son projet dont les travaux allaient commencer incessamment (Stampfli 1992; Feuille d'avis des cercles de Lucens et de Granges 1990). Ceux-ci ne furent effectués que jusqu'aux Treize-cantons lorsqu'ils s'arrêtèrent en 1986, la somme accordée de 26 millions de francs étant atteinte pour cette seule première étape (Daucher 1992).

4. Blocage de La situation

Dès 1986, plus rien ne fut entrepris sur le tronçon qui nous occupe, malgré les multiples démarches de la commune d'Henniez. Le 27 mai 1988, son action fut relayée par M. Michod, de Lucens, qui intervint au Grand Conseil. Par le biais d'une question au gouvernement, ce député demanda pour quelle raison l'évitement d'Henniez n'était plus à l'ordre du jour alors qu'il était, selon lui, indispensable au bien-être des habitants et au développement économique de la région. Dans sa réponse, le Conseil d'Etat n'évoqua pas les problèmes de financement, mais mis l'accent sur le rôle de la N1 dans la région. Il dit ainsi qu'il estimait nécessaire de renvoyer cette correction jusqu'à ce que la construction de ce tronçon autoroutier


Projet officiel
PAYERNE
GRANGES
THIERRENS
PAYERNE-BERNE
MARNAND
P.S. Marnand
ROMONT
La Broye
P.S. Henniez
HENNIEZ
halte CFF d'Henniez
P.S. Pré du Tertre
zone industrielle
SEIGNEUX TREIZE-CANTONS
P.S. Treize-Cantons
FR
VD
P.S. La Chaumière
LUCENS
LAUSANNE-MOUDON
0
1
2 Km
LEGENDE
correction-évitement
routes existantes
chemins nouveaux
chemins existants
passages supérieurs (P.S.)
frontière VD-FR

Projet des communes



soit définitivement acquise[7]. Il ajouta qu'il désirait en outre avoir une vision globale de la situation dans la Broye (N1, évitement de Payerne et évitement d'Henniez). M. Michod tenta encore d'infléchir la position du gouvernement vaudois par le dépôt d'une motion en septembre 1988, à laquelle il ne fut répondu qu'en 1991 (Question de M. Michod 1988; Motion M. Michod 1988 et 1991)[8].

5. Les communes prennent l'initiative

Le rejet par le souverain, le premier avril 1990, des initiatives «Trèfle» et le changement de municipalité à Henniez ont donné un tour nouveau à la situation. Après avoir encore une fois réclamé la réalisation de l'évitement, les deux communes, motivées par le fait qu'elles n'ont jamais été réellement convaincues par le projet du SRA, ont, sous l'impulsion de celle d'Henniez, collaboré à l'élaboration d'une nouvelle variante dont les caractéristiques se devaient d'éloigner la nouvelle route des abords d'Henniez et de résoudre le problème de la traversée de Marnand. Ce nouveau tracé (voir illustration), à partir des Treize-Cantons, oblique en direction de la voie ferrée qu'il longe sur environ 2 km. Il se dirige ensuite vers Marnand qu'il traverse en tranchée couverte et rejoint la T1 peu après la sortie de cette localité (Stampfli 1992).

Selon les deux communes, ce projet présente une série d'avantages sur celui du SRA. En premier lieu, il permet une nette économie de terrain agricole; si le système des trois pistes est maintenu, plusieurs nouveaux chemins agricoles disparaîtraient et, de par sa connexité à la ligne CFF, son emprise serait moindre. Par ailleurs, ce tracé effacerait l'effet de coupure provoqué par celui du canton. En outre, l'échangeur d'Henniez serait supprimé, à l'instar de celui de Marnand et de deux passages à niveaux non gardés. Surtout, le trafic de transit ne passerait plus au travers de Marnand et la nouvelle route serait désormais à distance honorable du village d'Henniez (environ 500 mètres), ce qui éviterait les nuisances pour les riverains, permettrait l'extension de la zone bâtie et ne dévaloriserait pas les terrains se trouvant à proximité (Stampfli 1992; Feuille d'avis des cercles de Lucens et de Granges 1990).

7 Il était en effet contesté par les initiatives «Trèfles», déposées en 1987. Or, le gouvernement vaudois craignait que l'aménagement à trois pistes de la T1 sur toute sa longueur soit un argument utilisé par les initiants pour démontrer l'inutilité d'une nouvelle liaison entre la Suisse romande et la Suisse alémanique, la route cantonale, vu son dimensionnement, pouvant parfaitement faire l'affaire (Daucher 1992).

8 Les crédits alloués sur la base du projet du SRA de 1976 ont néanmoins été réactivés à la fin des années quatre-vingts. Ainsi, en octobre 1989, le Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie donnait son accord pour participer à une première tranche de crédit de 20 millions de francs pour la réalisation du contournement d'Henniez. Le taux de contribution fédéral étant passé à 48 % sur cette route depuis la mise en vigueur de l'ORP, c'est donc une somme de 9,8 millions que la Confédération s'est engagée à verser (Daucher 1992).

6. Refus du canton

Le 23 juillet 1990, après avoir demandé au canton de reconsidérer son projet, les Conseils généraux d'Henniez et de Marnand, quasi unanimes, ont adopté un préavis présentant le leur. Les communes purent obtenir le soutien des députés du district de Payerne ainsi que de M. Michod (Feuille d'avis des cercles de Lucens et de Granges 1990). Le SRA ne manifesta pas un très grand intérêt pour une nouvelle variante qui remettait en cause le tracé qu'il avait élaboré. Ce n'est qu'après quelques mois d'un travail de pression politique sur l'administration cantonale de la part des deux communes et des élus précités qu'il entama une brève étude de faisabilité (Stampfli 1992).

En mars, dans une lettre aux deux communes, puis en septembre, lors de la présentation au Grand conseil des constructions routières prévues ces prochaines années et en réponse à la motion Michod, et enfin en décembre 1991 de façon définitive, le Conseil d'Etat, et plus particulièrement le chef du Département des travaux publics, de l'aménagement et des transports, M. Blanc, firent part de leur refus de revenir sur le projet du SRA. Leurs arguments stipulaient que celui-ci présentait des avantages techniques et financiers (35 millions au lieu de 52), mais surtout temporels. En effet, l'établissement d'un nouveau projet aurait pris encore beaucoup de temps (délais, procédures). Or, l'arrivée de la N1 à Payerne étant prévue pour 1996, le Conseil d'Etat craignait que, la Confédération ne finançant pas deux axes routiers à la fois, le canton perde le subventionnement de la T1 et que cette route ne soit pas capable, vu son dimensionnement, d'absorber le trafic en provenance de l'autoroute[9]. Pour ce qui est des nuisances occasionnées par le tracé officiel, le gouvernement vaudois s'est borné à signaler que des mesures devraient être prises pour le bruit. Selon le programme du Conseil d'Etat, les travaux devraient être mis en soumission dès l'automne 1992, la demande de crédits effectuée durant l'hiver 1992–1993 et le début de la réalisation entamé en 1993 (M. Blanc 1991; 24 Heures 1991; Journal de Genève 1991; Conseil d'Etat vaudois 1991:10; Daucher 1992)[10].

Les communes manifestèrent leur déception et estimèrent que la décision du gouvernement vaudois «ne tenait pas compte des éléments qualitatifs de leur projet, car l'étude du SRA ne suspendait que partiellement les difficultés d'Henniez et ne résolvait pas le problème de Marnand» (24 Heures 1991). Si le syndic d'Henniez déclara que, la situation actuelle étant insupportable, sa localité pouvait à la rigueur se contenter du projet officiel, celui de Marnand fut nettement moins conciliant et assura qu'«en 1996, la croisée de Marnand sera cauchemardesque (en raison de l'arrivée de l'autoroute)» (La Liberté 1991).

9 Il faut signaler que, pour le canton de Vaud, un autre élément entre en compte; selon l'art. 9, 2ème al. de l'ORP, «l'octroi de contributions devient caduc lorsque les travaux n'ont pas débuté dans les quatre ans qui suivent». Le DFTCE ayant donné son accord en 1989, il s'agissait de ne pas prolonger le délai au-delà de 1993.

10 En juin 1992, M. Blanc a encore précisé aux communes que la réalisation de l'échangeur à l'orée de Marnand, que cette municipalité n'a jamais accepté, était abandonnée. Pour cette localité, seule la pose de nouveaux feux «sur demande» au carrefour sera effectuée.

La crainte de procédures supplémentaires de la part du Conseil d'Etat, outre de nouvelles études techniques, concernait essentiellement la mise à l'enquête et l'étude d'impact sur l'environnement. Or, un avis de droit demandé par le SRA au Département vaudois de la justice a conclu qu'une étude d'impact et une nouvelle mise à l'enquête n'étaient pas nécessaires pour le projet officiel car la procédure de 1978 restait valable du fait que la situation était en tous points identique (bâtiments, terrains). De la sorte, les travaux pourraient commencer immédiatement, ce qui représentait, aux yeux du canton, un avantage notable par rapport à la variante des communes (Daucher 1992)

Il incombe malgré tout au canton, ainsi que M. Blanc l'a signalé par sa lettre aux communes, de prendre des mesures contre le bruit. Le bureau mandaté par le SRA pour effectuer les études sur ce futur tronçon a conclu que les limites légales, pour un trafic journalier légèrement supérieur au trafic actuel, seraient dépassées assez largement, le jour mais aussi la nuit, au début de l'évitement côté Lucens ainsi que pour certaines habitations le long du tracé. Si, dans quelques cas, des fenêtres antibruit sont envisageables aux endroits où les dépassements sont peu importants, une bonne partie du tracé devra néanmoins être équipée de parois antibruit (De Carmine 1992).

7. L'effet pervers

L'exemple d'Henniez montre bien l'importance considérable que représente l'octroi de subventions pour le canton. Ce dernier a sans cesse répété les mêmes arguments, dont le principal était que tout retard, donc toute mise en cause de son projet, risquait de mettre en danger l'obtention de fonds fédéraux. Cela sous-entendait que si la Confédération abandonnait son soutien financier en raison de la construction de la N1, aucun évitement ne pourrait être réalisé. Cela illustre d'ailleurs la relation d'interdépendance entre le réseau des routes principales et celui des routes nationales; dans un premier temps, le canton veut s'assurer que la construction du tronçon d'autoroute contesté aura bien lieu et gèle la situation; dans un second temps, il décide d'exécuter le plus rapidement son projet afin de bénéficier de subventions avant que l'arrivée de la route nationale ne les supprime. Cette stratégie visant à vouloir «gagner sur tous les tableaux» a conduit le canton, par crainte d'un non subventionnement, à accélérer soudain l'exécution de son projet sans faire aucun cas de celui des communes. Or, nous l'avons vu, le contournement d'Henniez souffre d'un grave défaut provenant de péripéties (usine d'embouteillage) datant d'une quinzaine d'années. C'est donc une solution boiteuse, ne nécessitant de surcroît pas d'EIE en raison de la mise à l'enquête de 1978, qui sera mise en œuvre, gênant Henniez, laissant Marnand subir un trafic accru dans quelques années (arrivée de la N1 à Payerne) et portant atteinte au paysage en raison des mesures contre le bruit (parois antibruit). Le financement des routes principales et ses modalités peuvent ainsi avoir quelques effets pervers allant à l'encontre de réalisations propices du point de vue de l'aménagement du territoire et de la protection de l'environnement.

Si les modalités du financement fédéral sont essentielles dans le cas de l'aménagement d'Henniez, il convient de relever que l'attitude du canton n'est déterminée que partiellement par ce facteur. Derrière ces problèmes se cache une approche bien spécifique des questions de traversée des localités et de circulation routière en général. Les conceptions du canton, son organisation et sa manière de procéder ont joué un rôle fondamental. La présentation du cas de Dompierre permettra, par comparaison, de mettre en évidence ces phénomènes.

III. Contraintes légales régissant la traversée des localités

Après avoir décrit le lien financier qui relie le canton à la Confédération, il s'agit de déterminer le degré de dépendance conceptuelle vis-à-vis des conditions de ce financement. En d'autres termes, il convient d'observer si le financement de la Confédération prédétermine la solution adoptée par le canton en matière de traversée de localités. Comme nous l'avons vu, l'octroi de subventions est lié au respect d'un certain nombre de conditions. Dans le cas de la traversée de localités, l'appendice 3 de l'ORP stipule:

«Evitement des localités

En vue d'accroître la sécurité routière, de supprimer des goulets d'étranglement sur un tronçon, de réduire les nuisances et de préserver les aspects typiques des localités, il convient de contourner plus fréquemment ces dernières.»

Cela s'inscrit parfaitement dans la philosophie dominante que nous évoquions plus haut. D'ailleurs, la plupart des aménagements prévus ou en chantier sur les routes principales sont des évitements. On peut se demander ainsi si cette condition exclut toute mesure de modération du trafic sur le réseau principal subventionné. Dans ce domaine cependant, il convient de prendre en compte d'autres prescriptions émanant notamment de la LCR qui, nous allons le voir, confortent cette approche.

1. Loi sur la circulation routière (LCR)

Les routes principales subventionnées appartenant au réseau des routes à grand transit, la circulation des véhicules ne peut y être interdite ou restreinte (art. 3, 3ème al., de la LCR). Cependant, sous réserve de proportionnalité, d'autres limitations peuvent être édictées pour protéger les habitants contre le bruit et la pollution de l'air ou pour assurer la sécurité (4ème al.). En revanche, il est interdit de créer, sans motif impérieux, des obstacles à la circulation (art. 4, 1er al.).

Selon l'ordonnance sur les règles de la circulation routière (OCR) du 13 novembre 1962 (RS 741.11), la vitesse maximale des véhicules peut atteindre 50 km/h dans les localités (art. 4a, 1er al., lit. a). Néanmoins, selon l'art. 108, 1er et 2ème al. de l'ordonnance sur la signalisation routière (OSR) du 5 septembre 1979 (RS 741.21), les cantons peuvent abaisser les limitations générales de vitesse si cela permet d'éviter ou d'atténuer des dangers particuliers de la circulation routière, de

réduire les atteintes excessives à l'environnement (bruit, pollution de l'air) ou pour améliorer la fluidité du trafic. De telles décisions doivent toutefois faire l'objet d'une expertise (art. 32, 4ème al.)[11]. Par ailleurs, s'il est possible de créer des zones à 30 ou 40 km/h (art. 108, 5ème al., lit. e, de l'OSR), cela est exclu pour les routes principales (art. 2a, 2ème al.). On s'aperçoit donc que les possibilités de modération de trafic par des mesures du type limitation de la circulation ou abaissement des vitesses sur des routes à grand transit sont relativement limitées.

2. Mesures constructives et normes VSS

La LCR ne prévoit que des limitations fonctionnelles au trafic, mais aucune mesure de construction visant à la modération du trafic. D'ailleurs, selon le Conseil fédéral, ces dernières «ne sont ni des obstacles au sens de l'article 4 LCR, ni des limitations fonctionnelles au sens de l'article 3 alinéa 4 LCR, mais elles relèvent de la souveraineté cantonale sur les routes» (Baroni 1991:295).

Cependant, les normes de construction auxquelles se réfère l'appendice 3 de l'ORP (VSS et autres organisations professionnelles) n'admettent des mesures (constructives) de modération du trafic que sur les routes secondaires; les normes VSS de modération du trafic «SN 640 280» à «SN 640 285» ne s'appliquent qu'aux routes collectrices utilitaires, aux routes de desserte et aux rues résidentielles[12]. Ainsi, des normes techniques, fixées par des ingénieurs et à qui une ordonnance fédérale donne force contraignante, peuvent exclure une part importante du réseau routier helvétique de la mise en œuvre de mesures constructives de modération du trafic. On constate qu'en matière d'aménagement routier, des décisions politiques majeures relèvent de techniciens et échappent à toute légitimité démocratique (Sur ce problème, voir en particulier Knoepfel 1992:175).

Mais doit-on déduire de tout cela qu'aucun aménagement visant à la modération du trafic n'est possible sur une route principale lors de la traversée de localités, et que seule la solution du contournement est envisageable? Le cas de Dompierre (FR) va nous montrer dans quelle mesure il est possible de s'éloigner des conceptions dominantes en la matière.

V. Le cas de Dompierre (FR)

1. Situation et naissance de l'aménagement

La commune de Dompierre se trouve sur le tronçon de la T1 situé en territoire fribourgeois, entre Payerne (VD) et Avenches (VD). Cette route principale traverse

11 Les recours concernant ces décisions sont du ressort du Conseil fédéral et non pas du Tribunal fédéral (Baroni 1991:44). Abaisser la vitesse sur un tronçon de route principale à l'intérieur d'une localité peut ainsi sembler être une opération difficile.

12 Relevons que ces normes datent toutes de 1985.

le village dans toute sa longueur et sa charge de trafic, selon le comptage fédéral de 1990, est de 7400 véhicules par jour avec un taux de poids lourds d'environ 20% (Office fédéral des routes 1991). Devant supporter depuis de nombreuses années cet important trafic, Dompierre, comme toutes les communes de la Broye, a activement milité en faveur de la création du dernier tronçon de la N1 (Yverdon-Morat). Même si l'idée d'une route de contournement pour cette localité (ainsi que pour celle de Domdidier qui en est proche) est dans l'air depuis longtemps, le canton de Fribourg a cependant abandonné ce projet, ne voulant pas se lancer dans un tel investissement alors que l'arrivée de l'autoroute est proche (Colliard 1992). Quoiqu'il en soit, les communes sont opposées à une telle solution de crainte de son emprise sur les terres agricoles (La Liberté 1988).

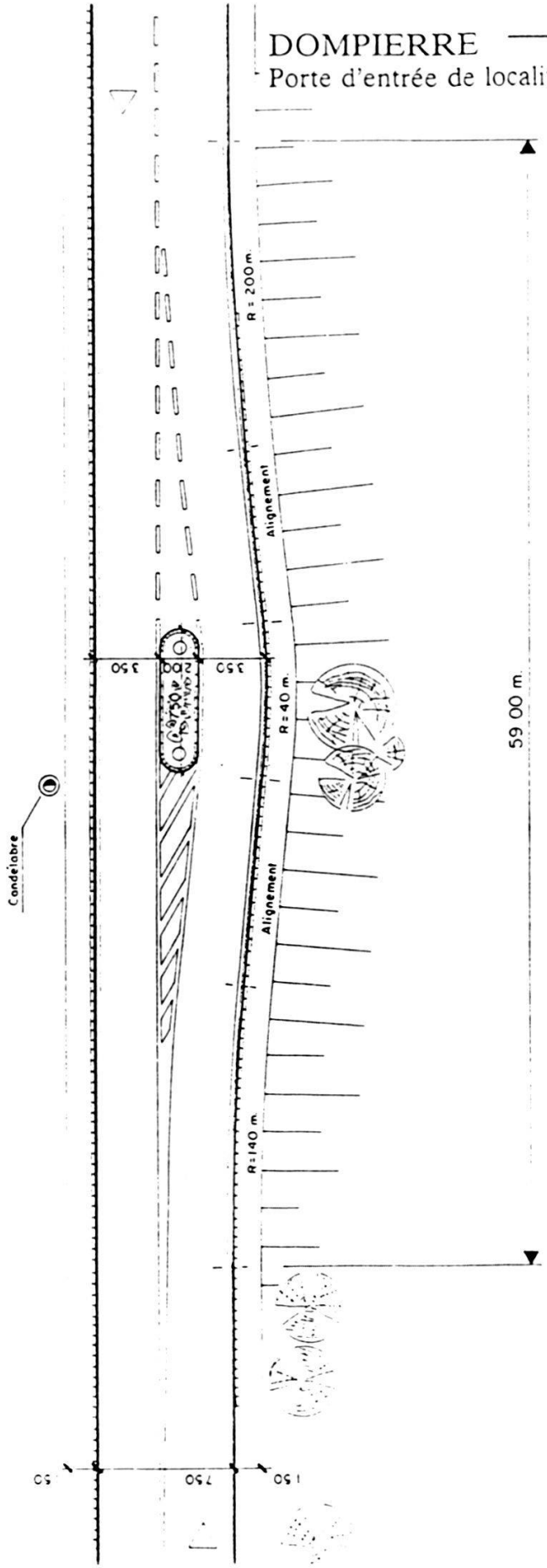
Il convient de noter que la T1 comporte deux pistes sur tout son tracé fribourgeois. A l'intérieur de Dompierre, sa largeur est néanmoins de 9 mètres en raison des présélections aux carrefours. Sa trajectoire est en ligne droite, bien dégagée et rien n'incite les véhicules à ralentir, au contraire.

En 1986, la commune de Dompierre a demandé au Département des ponts et chaussées du canton de Fribourg l'aménagement de trottoirs à l'intérieur du village; la sécurité était en effet insuffisante dans la localité et plusieurs accidents mortels avaient alerté les autorités. De fait, un projet cantonal de pose de trottoirs ainsi que d'îlots pour permettre aux piétons une traversée plus sûre de la route fut mis à l'enquête au début de l'année 1988 (Conseil d'Etat fribourgeois 1989).

2. Les portes d'entrées et leur origine

L'idée d'installer des portes d'entrées ayant pour fonction de modérer la vitesse des véhicules naquit au cours du chantier, sous l'impulsion du groupe interdépartemental «Valtraloc», créé en 1989 et spécialisé dans la traversée des localités et la modération du trafic. «Valtraloc», pour tenter de résoudre le problème des localités traversées par un important trafic de transit, s'est proposé d'utiliser le chantier en cours à Dompierre afin de tester, en accord avec la commune, ses nouvelles vues sur ce sujet. En premier lieu, il fut décidé d'abaisser la vitesse maximum autorisée de 60 à 50 km/h dans la localité (toutes les localités traversées par la T1 ont une limitation de 60). De plus, le Département des ponts et chaussées élabora le projet de réaliser des portes d'entrées des deux côtés du village dans le but, non pas d'inciter, mais d'«obliger» les conducteurs à ralentir (Colliard 1992; Burgy 1992). Cet aménagement (voir illustration) consiste en un décrochement accentué de la chaussée à l'orée de la localité, aux deux entrées, sur la bande droite de la route. Ce décrochement est signalé par un îlot asymétrique d'une largeur de 2 mètres. S'il donne une nette impression de rétrécissement de la route, cette dernière conserve malgré tout une largeur «normale» de 3,50 mètres (Burgy 1992).

L'Office fédéral des routes, qui avait déjà donné son acceptation et octroyé son financement pour la première étape des travaux, fut contacté au sujet du projet de ralentissements de Dompierre. Il donna son accord pour sa réalisation. Ces portes d'entrée devant être faites à titre d'essai, elles ne furent pas subventionnées, mais


DOMPIERRE
Porte d'entrée de localité côté Payerne
R = 200 m
Alignement
R = 40 m
Alignement
R = 140 m
59 00 m
Candélabre
350
350
750
150
50

l'office a observé avec intérêt cet aménagement. Même s'il n'a pas encore pris position officiellement, il semble considérer que cela constitue une solution efficace et un compromis valable entre un évitement ou le statu quo (Guenot 1992). Il convient de noter qu'un tel aménagement est reconnu par le BPA (Bureau suisse de prévention des accidents). L'expérience fribourgeoise s'est d'ailleurs effectuée en collaboration avec cet institut.

Une seconde mise à l'enquête, concernant ces nouveaux aménagements, fut effectuée en février-mars 1990, et les travaux s'achevèrent à l'automne 1991 (Conseil d'Etat fribourgeois 1992). La commune de Dompierre, très satisfaite de cet aménagement de modération de vitesse à ses débuts, révisa son jugement lorsque se produisirent deux accidents à l'entrée de la localité. Si les décrochements, d'abord incriminés, furent ensuite absous, cet épisode provoqua néanmoins quelque émoi jusqu'à la députation fribourgeoise. Aujourd'hui, tous semblent s'être accommodés des ralentissements et la police s'en trouve, paraît-il, très heureuse. Le principe d'une telle modération de trafic ne paraît pas être remis en cause et le canton entend poursuivre et multiplier ces expériences. Les ingénieurs cantonaux ne prévoient que des modifications techniques de détail au cas où des problèmes de sécurité ou d'efficacité persisteraient ou naîtraient (Burgy 1992).

3. Evaluation

Selon les évaluations menées par le Département des ponts et chaussées, les ralentissements installés ont une réelle efficacité. Ainsi, des mesures faites sur place montrent que la vitesse moyenne des automobiles oscille, aux entrées des localités, aux alentours de 55 km/h et celle des camions à peine au-dessus de 50 km/h. Il est à remarquer que 80 % des automobiles roulent à une vitesse inférieure à 60 km/h et que 89 % des camions sont au-dessous de 55 km/h (et 100 % au-dessous de 60). La vitesse de ces véhicules, à la sortie de la localité, n'est que de 6 ou 7 km/h de plus que celle enregistrée à l'entrée (Département des ponts et chaussées du canton de Fribourg:1).

S'il n'existe malheureusement pas de mesures effectuées avant la réalisation du ralentissement, on peut estimer que, en limitant la vitesse à 50 km/h et en aménageant un ralentissement faisant effectivement plus ou moins respecter cette limitation, la situation s'est notablement améliorée et parler sans crainte d'une réduction moyenne des vitesses à l'intérieur de la localité de 10 (au minimum) à 20 km/h. Un tel résultat ne peut que donner des effets certains du point de vue de la sécurité des riverains, mais aussi des nuisances du trafic routier; toute diminution de vitesse implique en effet une réduction des émission sonores et gazeuses (Schnüll 1988:57).

De telles mesures de modération du trafic, même si elles ont une efficacité certaine, ne suffisent cependant pas à effacer la fracture que constitue la T1 dans le village. Il semble y avoir une limite à l'exploration de ce type d'aménagement, et tant le canton que la Confédération considèrent que c'est la mesure modératrice maximale que l'on puisse envisager sur une route principale étant donné sa fonction et son débit; ils estiment que, en tous les cas, des ralentissements doivent être

réalisés en sorte qu'ils n'obligent pas à circuler au-dessous de la vitesse prescrite (50 km/h) (Burgy 1992; Guenot 1992)[13].

VI. Marges de manœuvre et politiques cantonales

Chapeautés par une même politique fédérale qui, dans son programme législatif (Lcarb, ORP, LCR) et les normes auxquelles elle fait appel (VSS), semble ne laisser qu'une marge de manœuvre réduite et ne proposer qu'une solution unilatérale à la traversée des localités, nous observons que, sur une même route, deux cantons mettent en œuvre des projets diamétralement opposés; à 15 km de distance, les uns accélèrent la circulation, alors que les autres la ralentissent. Tandis que Vaud se rallie aux conceptions dominantes et subit certains effets pervers du financement du réseau des routes principales et des liens organiques de ce dernier à celui des routes nationales, Fribourg s'applique à imaginer des solutions innovatrices qui, même si elles restent dans certaines limites, se distinguent notablement des choix vaudois et des propositions fédérales.

1. Philosophie des cantons

La liberté laissée aux cantons permet donc à ceux-ci d'exprimer pleinement leur philosophie en matière de circulation routière. Vaud et Fribourg se situent ainsi à deux pôles extrêmes. Nous avons vu dans le cas d'Henniez que, depuis plus de 15 ans, les conceptions du canton n'ont absolument pas changé. Celui-ci invoque toujours les caractéristiques insuffisantes (deux voies) de la route actuelle pour promouvoir sa solution, en négligeant son impact néfaste sur l'environnement. Ses vues sont très bien traduites par le fait que sa stratégie s'est développée de sorte qu'il puisse bénéficier, dans la même région, d'une autoroute et d'une route principale à trois voie. Fidèle aux principes dominants en la matière, le SRA considère que le rôle des routes principales est de pouvoir assurer une vitesse de 80 km/h sur la plus grande partie du tracé (Daucher 1992). C'est ainsi qu'«aucune mesure de modération du trafic n'existe sur les routes cantonales vaudoises. Quelques communes ont adressé des demandes allant dans ce sens auprès du Département des travaux publics qui les a toujours refusées et qui n'a pas l'intention de changer cette pratique du fait que les routes cantonales doivent toujours assurer la fluidité de la circulation» (Baroni 1991:158). De la sorte, le problème de la traversée des localités n'est pas pris en compte, ce qui explique pourquoi le projet des communes ainsi que la situation de Marnand furent négligés. En outre, un manque de volonté

13 Une contrainte technique supplémentaire est imposée par l'armée; certaines routes sont en effet empruntées par des véhicules à chenilles dont la largeur peut atteindre jusqu'à 3,90 mètres. Ces routes devant permettre le passage de tels convois, des mesures de modération du trafic peuvent voir leur efficacité atténuée en raison d'une route trop large, comme cela s'est produit à Villars-sous-Mont (FR) (Burgy 1992).

politique est manifeste de la part du canton qui ne veut pas remettre en cause sa propre planification. Par ailleurs, dans l'approche classique qui est la sienne, le canton de Vaud ne voit l'étude d'impact, non pas comme un outil d'aménagement judicieux, mais comme une entrave à ses objectifs routiers.

A l'inverse, nous avons constaté une ouverture du canton de Fribourg à l'égard de la modération du trafic et une attention plus grande portée aux localités traversées par une route à grand transit. Le législateur avait déjà manifesté sa sensibilité au problème le 28 février 1986 en introduisant, fait unique en Suisse romande tout au moins, un article 21a dans la loi sur les routes du 15 décembre 1967 dont la teneur est la suivante: «des mesures peuvent être prises, en vue de la modération du trafic, sur la base d'une planification s'étendant à l'ensemble de la localité ou d'un quartier, le cas échéant sur la base d'une planification régionale». Pour l'administration, ce n'est que trois ans plus tard qu'une «révolution conceptuelle» s'opéra. Jusque là, les vues des Ponts et Chaussées étaient identiques à celles de la Confédération, comme le montre la première étape du chantier de Dompierre. C'est un voyage d'étude en Grande-Bretagne ayant pour thème la modération du trafic, qui fit prendre à l'administration cantonale une nouvelle direction en matière d'aménagements routiers. Les ingénieurs cantonaux rencontrèrent notamment le professeur Blackmoore, spécialiste de la modération du trafic et des giratoires, et l'invitèrent ensuite à Fribourg. Ceci fut suivi d'un certain nombre de séminaires sur la question ainsi que diverses invitations d'ingénieurs spécialisés dans le domaine. La dynamique d'un tel changement conceptuel ainsi mise en place, le canton de Fribourg s'est lancé dans la promotion de solutions de modération du trafic[14]. Le principal résultat de ces événements consista en la création, en 1989, du groupe de travail interdépartemental «Valtraloc» sur la traversée des localités, réunissant des représentants des ponts et chaussées, de la police, de l'aménagement du territoire, de la protection de l'environnement ainsi que des communes.

Diverses raisons expliquent l'apparition de ces approches divergentes. Pour cela, il convient de se pencher sur les structures administratives des cantons et sur le jeu des divers acteurs, éléments qui vivent une dialectique particulière. Cependant, nous nous refusons à parler de différences culturelles entre les deux cantons comme facteur explicatif (Vaudois ayant une tendance pro voiture et Fribourgeois plus écologistes de par leur proximité avec la Suisse alémanique); non seulement cela est difficilement mesurable mais, dans les seuls cas où cela peut l'être, c'est-à-dire les votations, nous remarquons que, sur des objets du type transports ou environnement, la différence est mince et en tout cas pas significative. Retenons seulement que le parlement fribourgeois semble avoir eu très tôt (1986) conscience du problème, ce qui pourrait constituer l'indice d'une certaine sensibilité à la question, pour le moins en ce qui concerne les élites du canton.

14 En particulier, les giratoires, en remplacement des carrefours à feux, ont commencé à se répandre dans le canton. Sur ce sujet, voir en particulier Morvant 1992. En outre, le canton a lancé des mandats auprès de bureaux d'étude afin de réaliser des projets de traversées de 14 localités fribourgeoises (Burgy 1992).

2. Coordination et cloisonnement

Une comparaison structurelle entre les administrations vaudoises et fribourgeoises montre une construction identique mais des modes de fonctionnement différents. Dans les deux cas, le département des travaux publics comprend les services de la protection de l'environnement et de l'aménagement du territoire. Cependant, Fribourg semble favoriser, par le biais de Valtraloc, la collaboration entre les divers offices afin de rechercher des solutions satisfaisantes pour tous[15]. Cette coordination se déroule de façon horizontale et verticale; à l'intérieur du département, entre les départements et avec les communes. La prise en compte des différents éléments entrant en jeu dans un aménagement routier a permis de mettre au point une planification rationnelle, respectant les divers intérêts et ne suscitant pas de conflits. A contrario, Vaud paraît se situer aux antipodes de cette pratique administrative et fait montre d'une grande rigidité; dans sa planification, les autres services ne sont pas consultés, il n'y a pas de recherche optimale pour tous et l'étude d'impact, qui pourrait, en l'occurrence, constituer la synthèse idéale des diverses exigences est évitée le plus possible.

Il convient de souligner l'importance des relations entre canton et communes. Dans le canton de Vaud, le rôle des communes est traditionnellement faible et, en matière routière, elles ne sont que «consultées» pour ce qui concerne le réseau cantonal (Loi vaudoise du 25 mai 1964 sur les routes (7.4), art. 9). L'exemple d'Henniez montre d'ailleurs bien le peu de cas que l'administration cantonale fait de leur desiderata. En outre, leur faiblesse est accentuée par le peu de soutien politique qu'elles reçoivent. Henniez et Marnand ont été véritablement aidées par un seul député et aucun acteur périphérique ne s'est manifesté. Le canton de Fribourg, lui, connaît une forte autonomie communale et tente de se placer à l'écoute des municipalités. D'une part, selon les Ponts et Chaussées, les communes sont étroitement associées à la planification (Colliard 1992) et, d'autre part, comme on le voit dans le cas de Dompierre et des autres projets cantonaux de modération du trafic, le canton va au-devant de leurs problèmes et de leurs besoins.

3. Rôle-clef du chef du département

Les différences d'approches et d'action entre les deux cantons ne peuvent se résumer à des problèmes conceptuels ou structurels et l'on ne saurait faire l'impasse sur le rôle des acteurs, qui revêt dans notre cas une importance capitale. Il est clair, par exemple, que la longévité de M. Blanc à la tête du Département vaudois des travaux publics n'a pu qu'imprimer à l'administration l'empreinte de son chef. Surtout, il est manifeste que l'arrivée de Mme Crausaz en 1987 à la tête de la Direction fribourgeoise des travaux publics a été pour beaucoup dans les changements conceptuels du canton et la promotion de la modération du trafic. C'est en

15 D'ailleurs, les changements de conceptions ont été effectués intra-muros, sans pressions externes (parlement, organisations, communes, ...).

effet sous son impulsion que les ingénieurs cantonaux ont été invités à aller s'instruire en Grand-Bretagne, à organiser des séminaires et à créer Valtraloc. Par ailleurs, soulignons que ces ingénieurs ont été particulièrement réceptifs à cette nouvelle orientation peut-être grâce au fait qu'ils appartiennent à une génération plus jeune que leurs homologues vaudois, et donc plus attentive aux problèmes environnementaux.

VII. Conclusion

Si la politique fédérale en matière de routes principales a des conséquences souvent directes sur l'aménagement routier des cantons, la problématique de la traversée des localités semble être un domaine encore largement inexploré à ce niveau. Ainsi, bien que le programme législatif de la Confédération s'inscrive dans la plus pure tradition à cet égard, la marge de manœuvre laissée aux cantons est indéniable. Si la majorité d'entre eux, à l'instar de celui de Vaud, se place dans la même mouvance conceptuelle, la possibilité existe de choisir de nouvelles voies. Le canton de Fribourg, de son propre chef, par un mouvement interne dû autant à un certain mode de fonctionnement administratif qu'à la volonté des acteurs-clefs, a décidé de promouvoir la modération du trafic. Il est remarquable que la Confédération, sur la même artère où elle a approuvé l'aménagement d'Henniez et à 15 km de là, choisisse de cautionner l'expérience de Dompierre et même de manifester un certain intérêt pour cet essai. Il se peut donc que, comme dans le cas de nombreuses autres politiques, notamment environnementales, liberté soit laissée à un canton de mettre en œuvre des solutions innovatrices et que, en cas de réussite, la Confédération reprenne à son compte, promeuve et finance ce type d'aménagements.

Bibliographie

Ackers, Werner 1988. «Traversées et contournements de petites localités: considérations quant à leur opportunité et à la manière de les réaliser – Collaboration entre l'urbanisme, la planification du trafic et l'écologie», *Route et trafic* 2: p. 55 ss.

Baroni, Daniela 1991. *Le droit de la circulation routière face à la législation de l'environnement.* Bâle:Helbing & Lichtenhahn.

Bassand, Michel 1986. *Politique des routes nationales. Acteurs et mise en œuvre.* Lausanne:Presses polytechniques romandes.

Berner Zeitung 24. April 1991. *Treibstoffzölle: Mehr Bundesgelder für den Strassenbau.* Bern.

Blanc, Marcel 1991. *Lettre du 22 mars 1991 du chef du Département des travaux publics, de l'aménagement et des transports aux municipalités des communes d'Henniez et de Marnand.* Lausanne.

Bonamoni, Lydia 1990. *Le temps des rues, Vers un nouvel aménagement de l'espace rue.* Lausanne:-IREC.

M. Burgy, Département des ponts et chaussées du canton de Fribourg, entretien du 5 juin 1992.

M. Colliard, Département des ponts et chaussées du canton de Fribourg, entretiens des 6 avril et 11 mai 1992.

Conseil des Etats 1991, *Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.* Berne.

Conseil d'Etat fribourgeois 1991. *Compte rendu du Conseil d'Etat du canton de Fribourg.* Fribourg.

Conseil d'Etat fribourgeois 1989. *Compte rendu du Conseil d'Etat du canton de Fribourg.* Fribourg.

Conseil d'Etat fribourgeois 1988. *Compte rendu du Conseil d'Etat du canton de Fribourg*. Fribourg.
Conseil d'Etat neuchâtelois 1986. *Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil au sujet du tunnel routier sous la Vue-des-Alpes*. Neuchâtel.
Conseil d'Etat vaudois 1976. «Exposé des motifs et projet de décret accordant un crédit pour la correction de la route cantonale 601b entre Lucens et Marnand», *Bulletin du Grand Conseil*. Lausanne.
Conseil d'Etat vaudois 1991. «Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur les constructions routières prévues ces prochaines années», *Bulletin du Grand Conseil*. Lausanne.
Conseil fédéral 1984. «Message relatif à un arrêté fédéral concernant l'utilisation des droits d'entrée perçus sur les carburants et affectés à des tâches en rapport avec le trafic routier (arrêté réglant l'utilisation des droits sur les carburants) et à des arrêtés fédéraux concernant des prestations supplémentaires de la Confédération du 13 mars 1984», *Feuille fédérale* I: p. 993 ss.
Conseil fédéral 1991, *Rapport du Conseil fédéral sur sa gestion en 1990*. Berne.
Conseil fédéral 1992. *Rapport du Conseil fédéral sur sa gestion en 1991*. Berne.
Conseil national 1991. *Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale*. Berne.
M. Daucher, SRA, entretiens des 1er et 22 mai 1992.
M. De Carmine, Bureau d'étude, entretien du 12 juin 1992.
Département des ponts et chaussées du canton de Fribourg, Service étude routes et ouvrages d'art 1992. *Portes d'entrées de localités, analyse des effets des mesures de modération de vitesse mises en place à titre d'essai dans les communes de Dompierre et de Villars-sous-Mont*. Fribourg.
Feuille d'avis des cercles de Lucens et Granges 14 septembre 1990. *Détournement d'Henniez et de Marnand: le bout du tunnel?*. Lucens.
M. Guenot, Office fédéral des routes, entretiens des 14 avril et 9 juin 1992.
Holenstein, Katrin 1989. Verkehr, *Année politique suisse 1988*. Bern:Forschungszentrum für schweizerische Politik.
Journal de Genève 28 décembre 1991. *Contournement d'Henniez: le Conseil d'Etat dit non*. Genève.
Knoepfel, Peter 1992. «Zur unzumutbaren politischen Rolle der Naturwissenschaften in der umweltpolitischen Debatte», *GAIA* 3:175–180.
La Liberté 6–7 avril 1991. *Evitement d'Henniez et Marnand: les communes déçues*. Fribourg.
La Liberté 5 février 1988. *Un trafic insupportable et des communes qui crient grâce*. Fribourg.
Merz, Hans-Ulrich 1990.«Die Bedeutung der Zweckbindung und die Verzinsung von Rückstellungen aus zweckgebundenen Treibstoffzöllen», *Jahrbuch der schweizerischen Verkehrswirtschaft* 1989/1990:89–98.
Morvant, Françoise 1992. «Giratoires et priorité à l'anneau. La solution du futur», *Affaires publiques* 4:55–61.
«Motion Maurice Michod et consorts demandant au Conseil d'Etat de revenir sur sa décision de février 1988 concernant le détournement du village d'Henniez et de présenter, dans un délai le plus proche possible, l'exposé des motifs y relatifs», *Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur les constructions routières prévues ces prochaines années, Bulletin du Grand Conseil*. Lausanne.
Office fédéral de la statistique 1990. *Statistique suisse des transports 1988*. Berne.
Office fédéral des routes 1991, *Routes nationales suisses, Informations 1990*. Berne.
«Question de Maurice Michod et consorts demandant au Conseil d'Etat pour quelle raison le détournement d'Henniez ne figure plus à l'ordre du jour» 1988, *Bulletin du Grand Conseil*. Lausanne.
Schnüll, Robert 1988. *Verkehrliche Untersuchungen zur Gestaltung von Ortsdurchfahrten kleiner Orte und Dörfer*. Bonn:Bundesminister für Verkehr.
M. Stampfli, Syndic de la commune d'Henniez, entretien du 26 mai 1992.
Terribilini, Serge 1990. Transports et communications, *Année politique suisse 1989*. Berne:Forschungszentrum für schweizerische Politik.
Topp, H.H. 1988, «Zum «Ob» und «Wie» von Durchfahrten und Umgehungen kleiner Orte – Methodik der Beurteilung», Route et trafic 2: p. 65 ss.
24 heures 28–29 décembre 1991. *Evitement d'Henniez et de Marnand: non définitif aux deux communes*. Lausanne.