

+

«Construction des routes nationales»

Rapport de la Commission de gestion du Conseil national

du 14 mai 1997

Abréviations

AFF	Administration fédérale des finances
BAR	Bureau des autoroutes
DFI	Département fédéral de l'intérieur
DFTCE	Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie
EIE	Etude d'impact sur l'environnement
LPE	Loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement
LRN	Loi fédérale du 8 mars 1960 sur les routes nationales
LSPN	Ligue suisse pour la protection de la nature
OFEFP	Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage
OFR	Office fédéral des routes
OPCA	Organe parlementaire de contrôle de l'administration
SIA	Société suisse des ingénieurs et des architectes
TF	Tribunal fédéral
VSS	Vereinigung Schweizerischer Strassenfachleute Union des professionnels suisses de la route

Rapport

1 Mandat et buts de l'inspection

La Commission de gestion du Conseil national a décidé le 8 novembre 1994 de réaliser une inspection en relation avec la mise en œuvre de la politique des routes nationales.

A l'origine, l'inspection avait pour but de répondre aux trois questions principales suivantes:

1. Quelles sont les raisons qui expliquent que le réseau des routes nationales ne soit pas réalisé dans les délais et pour les coûts prévus?
2. Pour quels motifs les coûts de construction des routes nationales sont-ils plus élevés en Suisse qu'à l'étranger?
3. Quels sont les effets socio-économiques directs et indirects des retards de construction des routes nationales sur le développement des régions desservies?

La Commission de gestion, sur proposition de la section chargée des travaux, a décidé finalement de concentrer ses efforts sur la problématique des coûts et délais. En effet, les questions 2 et 3 n'ont été abordées que superficiellement et ne peuvent faire l'objet du présent rapport. Des réponses crédibles à ces questions n'auraient pu être données qu'au prix de longues recherches approfondies et d'un investissement en temps considérable.

Dans un premier temps, il s'agit donc pour la commission de comprendre et d'analyser l'évolution des coûts et le respect des délais dans le domaine des routes nationales. La procédure suivie, des ébauches de planification à la mise en circulation, qui est axée sur un partenariat Confédération-cantons est relativement complexe. Une analyse soignée de ces mécanismes doit permettre, dans un deuxième temps, de tirer des enseignements politiques nécessaires pour l'avenir.

La commission ne se prononce pas sur l'opportunité du réseau des routes nationales. Il ne lui appartient également pas de remettre en question ou de porter un quelconque jugement sur les tronçons d'autoroute qui sont encore à construire.

2 Procédure suivie

La Commission de gestion a chargé sa section « Prestations » de réaliser l'inspection. Celle-ci s'est réunie pour la première fois le 28 février 1995. Elle était alors présidée par Monsieur le conseiller national Tschopp (PRD, Genève) et composée de Madame la conseillère nationale Danuser (PS, Thurgovie), Messieurs les conseillers nationaux Bonny (PRD, Berne), Graber (Lib., Neuchâtel), Jenni Peter (PSL, Berne), Meier Hans (Les Verts, Zurich) et Schmidhalter (PDC, Valais). La section a siégé à trois reprises au cours de l'année 1995 avec pour objectif de délimiter le champ de l'inspection. L'OPCA a effectué à ce propos des travaux préparatoires. En juillet 1995, la section lui a notamment demandé de fournir une

série de données (coûts, délais, ouvrages d'art, etc.) concernant seize tronçons d'autoroutes ouverts à la circulation ces 20 dernières années.

La fin de l'année 1995 correspondant à une fin de législature, c'est une nouvelle section avec à sa tête un nouveau président qui a repris le dossier au début de l'année 1996. Sont membres de la section: Monsieur le conseiller national Dünki (PEV, Zurich), président, Messieurs les conseillers nationaux Béguelin (PS, Vaud), Binder (UDC, Zurich), Carobbio (PS, Tessin), Filliez (PDC, Valais), Hasler Ernst (UDC, Argovie), Leuba (Lib., Vaud) remplacé par Scheurer (Lib., Neuchâtel) dès décembre 1996, Meier Hans (Les Verts, Zurich), Tschopp (PRD, Genève).

De janvier à octobre 1996, la section s'est réunie à six reprises. Le 4 avril 1996, elle a pris connaissance et débattu du rapport de travail de l'OPCA¹⁾ relatif à l'évolution des coûts et au respect des délais lors de la construction des routes nationales. Un rapport qui a, par la suite, été rendu public. A la fin du mois de mai 1996, la section a entamé ses auditions. Elle a entendu douze fonctionnaires fédéraux, un conseiller d'Etat, onze fonctionnaires cantonaux ainsi que cinq représentants d'organisations professionnelles. Les auditions ont été menées sur la base de questionnaires. Les personnes entendues ont été priées de compléter leurs informations, lorsque cela était nécessaire, par écrit.

Par ailleurs, la section a procédé à trois études de cas. Elle s'est penchée de manière détaillée sur le tronçon Morat (FR) – Yverdon (VD) de la A1 en construction, ainsi que sur le tronçon Areuse (NE) – Grandson (VD) de la A5 partiellement en construction, ainsi que sur la traversée de Neuchâtel (A5) qui est terminée. Ces deux derniers ont fait l'objet d'une visite sur le terrain. Ces études de cas ont permis à la section de toucher aux aspects pratiques relatifs à de tels ouvrages.

Enfin, la section a examiné un grand nombre de documents issus de l'administration fédérale, des administrations cantonales ainsi que de particuliers ayant réagi au rapport de l'OPCA. A cela, s'ajoutent des ouvrages scientifiques.

La section a mis un terme à ses travaux le 25 avril 1997 après en avoir discuté les résultats essentiels avec le conseiller fédéral Leuenberger. Le rapport final de la section a été présenté, le 14 mai 1997, à la Commission de gestion réunie en séance plénière, qui l'a adopté.

3 Routes nationales: Etat des lieux

31 La genèse du réseau des routes nationales suisses

Le 6 juillet 1958, le peuple et les cantons ont accepté à une très forte majorité le contre-projet opposé par l'Assemblée fédérale à l'initiative populaire pour l'amélioration du réseau routier. La constitution a été ainsi complétée par les articles 36^{bis}, 36^{ter} et 37. Ces nouveaux articles confient à la Confédération le soin

¹⁾ Evolution des coûts et respect des délais lors de la construction des routes nationales. Rapport de travail à l'attention de la Commission de gestion du Conseil national, OPCA, Berne, le 9 avril 1996.

d'assurer par voie législative l'établissement et l'utilisation d'un réseau de routes nationales.

Le Conseil fédéral a élaboré à l'intention de l'Assemblée fédérale un message du 3 juillet 1959²⁾ à l'appui d'un projet de loi sur les routes nationales. Il y est notamment mentionné que tous les cantons, partis et groupements consultés acceptèrent les principes fondamentaux posés au sujet de l'établissement des projets de la construction et du financement des routes nationales.

Les Chambres fédérales ont adopté à l'unanimité, lors de la session de printemps 1960, le projet de loi sur les routes nationales. A la session suivante, elles approuvent sans grande discussion le projet d'arrêté fédéral fixant le réseau des routes nationales.

32 Les compétences en matière de routes nationales

L'établissement et l'utilisation du réseau des routes nationales est, conformément à la constitution fédérale (art. 36^{bis}, 1^{er} al.), l'affaire de la Confédération.

Les compétences qui en découlent sont fixées dans la loi fédérale du 8 mars 1960³⁾ sur les routes nationales (LRN) ainsi que dans l'ordonnance du 18 décembre 1995⁴⁾ sur les routes nationales (ORN).

Schématiquement, la législation prévoit que:

- L'Assemblée fédérale fixe le plan directeur du réseau des routes nationales et décide, par le biais du budget, des moyens financiers à engager.
- La construction et l'entretien des routes nationales sont du ressort des cantons, et ce conformément aux dispositions de la Confédération et sous la haute surveillance du Conseil fédéral.
- Le Conseil fédéral fixe le programme de construction annuel et à long terme après avoir consulté les cantons.
- Les routes nationales sont placées sous la souveraineté des cantons, réserve faite des attributions de la Confédération.

33 Le financement des routes nationales

Le financement des routes nationales est assuré à la fois par la Confédération et par les cantons sur le territoire desquels elles se trouvent.

Le taux de participation de la Confédération à la construction des routes nationales est de l'ordre de 50 à 97 pour cent (en moyenne 83,6%) suivant la situation de la route (dans les villes ou en dehors, dans les régions des Alpes et du Jura) et de son classement (première, deuxième ou troisième classe). La participation de la Confédération à l'entretien est de 86,8 pour cent (ce chiffre est de 68,9% selon les nouveaux taux de participation, entrés en vigueur le 1^{er} janv. 1996).

²⁾ FF 1959 II 97

³⁾ RS 725.11

⁴⁾ RS 725.111

Cet engagement important de la part de la Confédération souligne l'intérêt particulier que représentent les routes nationales pour l'ensemble de la Confédération et évite que la construction des routes nationales n'entraîne des charges insupportables pour les cantons.

La part des cantons est déterminée d'après les charges qui leurs sont imposées par les routes nationales, leur intérêt à ces routes et leur capacité financière.

Sur le plan fédéral, la source de financement des routes nationales est constituée principalement par le produit net de l'impôt sur les carburants dont la moitié est affectée au trafic routier, ainsi que par la taxe supplémentaire de 30 centimes sur les carburants intégralement affectée au trafic routier.

34 L'état des travaux

Le réseau des routes nationales présentera, une fois réalisé, une longueur de 1856 km. A la fin de 1995, les projets généraux avaient été approuvés par le Conseil fédéral sur 1803 km, soit 97 pour cent de ladite longueur.

Plus de 1540 km de la longueur totale du réseau étaient en service, soit 83 pour cent, tandis que 142 km, soit 7,7 pour cent étaient en construction.

A fin 1996, 1594 km de routes nationales, soit près de 86 pour cent de la longueur du réseau, sont en service.

Depuis l'instauration du compte des routes nationales en 1959, la Confédération a dépensé 34,5 milliards de francs pour les études, la direction des travaux, l'administration, les acquisitions de terrain et la construction (les recettes provenant des droits d'entrée sur les carburants et de la surtaxe, redevances poids lourds et vignette AR s'élèvent à 55,8 mia. de fr.). Durant le même laps de temps, les cantons ont déboursé environ 5,7 milliards de francs, ce qui représente environ un sixième de la part fédérale.

Selon le 5^e programme de construction à long terme de l'OFR (août 1995), la Confédération et les cantons devraient encore dépenser 25 milliards de francs pour les routes nationales. L'achèvement du réseau est prévu pour l'an 2012.

35 L'évolution des coûts

En 1960, dans son message sur la fixation du réseau des routes nationales, le Conseil fédéral avait estimé le coût du kilomètre d'autoroute à 2,4 millions de francs. Au début des années 60 et jusqu'à la fin des années 70, ce coût est passé à environ 20 millions de francs, pour dépasser, au milieu des années 90, la somme de 50 millions de francs.

L'Office fédéral des routes estime que, jusqu'à la clôture des travaux du réseau des routes nationales, le coût du kilomètre subira encore une augmentation, passant ainsi à 76 millions de francs.

Il convient de noter qu'un kilomètre d'autoroute avec peu d'ouvrages d'art (tunnel, pont, galerie, etc.) coûte entre 8 et 20 millions de francs, alors que le coût d'un kilomètre avec beaucoup d'ouvrages d'art peut varier entre 20 et 150 millions de francs.

36 Le respect des délais

En 1967, le programme de construction du réseau des routes nationales suisses prévoyait que les travaux seraient achevés en 1987. En 1995, cette date a été reportée à l'année 2012. Même si cette date devait être respectée, la construction des autoroutes suisses en passant de 21 à 45 ans demanderait le double du temps prévu initialement.

S'il n'est pas rare de constater des écarts entre prévisions et ouverture à la circulation pouvant aller de deux à cinq ans, il est plutôt étonnant de constater que le décalage entre les prévisions et la réalité peut parfois excéder dix ans.

37 Le respect des budgets

Dans leur projet général et leur projet définitif, l'OFR et les cantons sont tenus de présenter un budget prévisionnel. Conformément à la plupart des budgets de la Confédération, les budgets sont calculés en francs courants et n'incluent jamais le renchérissement prévisible intervenant entre la planification et la réalisation de la section.

En 1960, les coûts globaux pour le réseau des routes nationales suisses avaient été estimés à 5,7 milliards de francs. Dans le programme de construction à long terme, approuvé sept ans après, les coûts se montaient à 15 milliards de francs. Aujourd'hui, on estime que la facture finale s'élèvera à environ 60 milliards de francs.

Pour ce qui est des budgets temps, il s'écoule, dans la plupart des cas, dix à 20 ans entre l'approbation du projet général par le Conseil fédéral et l'ouverture du tronçon. Pour ce qui est des dépassements budgétaires, on constate que certains tronçons peuvent coûter deux à trois fois plus cher que ce qui avait été prévu dans le projet général.

4 Constatations et appréciations de la Commission de gestion

41 La législation

411 La protection de l'environnement

Les règles juridiques qui régissent le domaine des routes nationales émanent de la loi fédérale sur les routes nationales du 8 mars 1960. Cette loi a institué une procédure efficace et complète, qui s'est rodée avec les années.

D'autres lois, relatives à l'aménagement du territoire, à la protection de l'environnement et du patrimoine jouent un rôle essentiel à ce sujet. Il est important de relever que la législation en matière de protection de l'environnement marque un tournant dans la construction des routes nationales. En effet, dès le début des années 1980, l'environnement est devenu l'une des préoccupations essentielles de notre société. Lois et ordonnances d'application ont vu le jour de manière rapide.

En voici quelques exemples:

- loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement⁵⁾;
- loi fédérale du 1^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage⁶⁾ (nombreuses révisions dès 1983);
- loi fédérale du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux⁷⁾;
- loi fédérale du 4 octobre 1991 sur les forêts⁸⁾;
- ordonnance du 19 octobre 1988 relative à l'étude de l'impact sur l'environnement⁹⁾;
- ordonnance du 16 décembre 1985 sur la protection de l'air¹⁰⁾;
- ordonnance du 15 décembre 1986 sur la protection contre le bruit¹¹⁾;
- ordonnance du 27 juin 1990 relative à la désignation des organisations de protection de l'environnement habilitées à recourir¹²⁾.

Cette législation nouvelle va avoir des conséquences concrètes dans la pratique. Les études d'impact sur l'environnement (EIE), les compétences nouvelles de l'Office fédéral de l'environnement, de la forêt et du paysage (OFEPF), le droit de certaines organisations de protection de l'environnement d'intervenir comme partie dans la procédure d'opposition et de recours sont des facteurs importants de changement.

Sans porter un jugement sur leur bien-fondé, la commission constate que les diverses mesures de protection de l'environnement entraînent des coûts supplémentaires et provoquent des retards dans les procédures. De nos jours, il n'est plus guère envisageable d'optimiser un projet routier du seul point de vue technique et de manière à avoir les coûts totaux les plus bas. A cela deux raisons: la prise en compte de l'environnement et le seuil d'acceptation dans la population. Aujourd'hui, on est prêt à retenir un tracé adapté à l'environnement, même s'il en résulte un énorme surcroît de coûts. De même, on accepte toujours plus de mettre les routes en tunnels ou en galeries, pour protéger avant tout les zones d'habitations, mais aussi à titre de mesures antibruit et pour protéger la faune et la flore.

Il eût été intéressant, et la commission souhaite qu'on y parvienne, de pouvoir calculer la part des coûts en relation avec la protection de l'environnement. Cependant, personne ne s'y est aventuré, faute de méthode scientifique appropriée. Cela peut se comprendre, car s'il est possible de quantifier sans trop de difficultés les interventions relevant purement de la construction ou celles liées à la route, il n'en va pas de même lorsqu'il s'agit, par exemple, de choisir un tracé plus onéreux pour des raisons de protection de l'environnement. Dans de tels cas, il est difficile de savoir si on a choisi une variante plutôt pour des questions écologiques ou plutôt pour des raisons d'acceptation de la population, l'un se mariant souvent très bien avec l'autre.

⁵⁾ RS 814.01

⁶⁾ RS 451

⁷⁾ RS 814.20

⁸⁾ RS 921.0

⁹⁾ RS 814.011

¹⁰⁾ RS 814.318.142.1

¹¹⁾ RS 814.41

¹²⁾ RS 814.076

Les représentants de l'OFEPF ne contestent pas le fait que la protection de l'environnement soit un facteur d'augmentation des coûts. Ils estiment toutefois que ce n'est qu'un facteur parmi d'autres et qu'il n'explique qu'en partie la forte hausse de ces vingt dernières années. Ils sont d'avis que, jusqu'au milieu des années 1980, l'environnement n'a pas suffisamment été pris en considération et que des mesures de «rattrapage», parois antibruit par exemple, doivent être aujourd'hui prises à grands frais. Ils font même remarquer que la prise en compte immédiate des questions environnementales dans la planification des routes nationales a permis et permet encore, dans certains cas, de réaliser des économies. Enfin, les défenseurs de l'environnement ajoutent que, souvent, on argumente avec la protection de l'environnement pour faire passer certaines volontés locales.

De manière générale, la commission ne tient pas à remettre en question l'OFEPF en tant que défenseur de l'environnement. Il remplit son rôle de manière consciencieuse et engagée. Il serait tout de même souhaitable qu'il fasse suffisamment preuve de souplesse. Elle a toutefois le sentiment qu'il le remplit de manière trop engagée et trop absolue et qu'il ne fait pas suffisamment preuve de souplesse. Il n'est malheureusement plus possible, aujourd'hui, vu la situation financière des collectivités publiques, de financer toute mesure de protection de l'environnement et ce, à n'importe quel prix. Il faut dorénavant prendre conscience des coûts qu'engendre la protection de la nature et systématiquement être certain que les mesures prises justifient leurs coûts.

412 Les études d'impact sur l'environnement

Les études d'impact sur l'environnement (EIE) ont leur base juridique à l'article 9 de la loi sur la protection de l'environnement: «Avant de prendre une décision sur la planification et la construction ou la modification d'installations pouvant affecter sensiblement l'environnement, l'autorité apprécie leur compatibilité avec les exigences de la protection de l'environnement».

L'objectif premier d'une EIE est la prise en compte des aspects environnementaux au début de la procédure de planification. C'est un examen préalable des problèmes écologiques (conservation des forêts, protection des sols, lutte contre le bruit et vibrations, etc.) auxquels seront confrontés, par exemple, les planificateurs d'un tronçon d'autoroute. Une EIE est élaborée à chaque stade de la procédure de planification des routes nationales (plan directeur, projet général, projet définitif). Elle fait l'objet d'une évaluation par l'OFEPF qui se prononce sur les aspects généraux de l'étude d'un point de vue fédéral.

Selon un rapport condensé d'une sous-commission de la Commission des finances du Conseil des Etats¹³⁾, l'élaboration d'un rapport EIE occasionne des coûts supplémentaires que l'on peut évaluer à 10 pour cent des coûts liés à la planification. Toutefois, une EIE peut être finalement avantageuse dans la mesure où elle permet d'éviter de mauvais investissements que l'on devra corriger par la

¹³⁾ Kurzbericht über die Informationssitzung der Subkommissionen 3 der Finanzkommission des Ständerates über die finanziellen Auswirkungen der Umweltverträglichkeitsprüfung im Kanton Thurgau vom 11. September 1996, Sekretariat der Finanzkommission, 1. Oktober 1996.

suite. Un projet qui fait peu de place à l'environnement est certes meilleur marché mais il risque de provoquer des coûts externes élevés (nuisances dues au bruit, atteintes à la santé, etc.) qui seront supportés par la collectivité.

Pour la commission, l'EIE est un instrument approprié à la prise en considération de l'environnement dans le processus de planification des routes nationales. L'expérience accumulée depuis des années avec cette procédure a montré qu'elle est généralement incontestée et que son utilisation ne soulève pas de problèmes. Toutefois, pour en améliorer l'efficacité, il serait judicieux que les cantons et les maîtres d'œuvre accompagnent l'élaboration du rapport afin qu'il se limite au strict nécessaire requis par le projet.

413 Les ordonnances et leur application

En étudiant dans le détail certains tronçons d'autoroute (A1, A5), la commission a constaté que les ordonnances en matière de protection de l'environnement (ordonnance sur la protection contre le bruit, ordonnance sur la protection de l'air) et les directives techniques élaborées par l'OFEFP sont trop absolues. Elles contiennent des valeurs limites rigides alors qu'il faudrait fixer des fourchettes de valeurs, avoir des valeurs flexibles que l'on peut adapter au lieu et à la situation. Appliquer des valeurs limites, très contraignantes en Suisse par rapport à nos pays voisins, de manière uniforme sur tout le territoire, ce n'est pas très raisonnable et en plus cela peut coûter cher.

Exemple: la pollution de l'air par le dioxyde d'azote (NO_2). La valeur limite d'immission en Suisse est de $30\mu\text{g}/\text{m}^3$. En comparaison, 80 en Allemagne et 50 en France. Cette limite est très contraignante pour les tunnels. Si on la dépasse, l'Office fédéral des routes (OFR) impose au maître d'œuvre la construction de cheminées au portail pour tirer l'air vicié. Or, de telles cheminées coûtent extrêmement chers (2 à 3 mio. de fr.) et ont des frais d'exploitation et d'entretien non négligeables.

La commission estime qu'il faut absolument garder le sens de la mesure et éviter à tout prix les valeurs trop absolues. Est-il logique que la même valeur limite soit imposée aussi bien dans une zone campagnarde à air relativement pur que dans une zone industrialisée?

En plus des ordonnances, l'OFEFP édicte diverses directives techniques qui ne sont pas sans conséquence sur la facture finale d'un ouvrage. La commission regrette que l'OFEFP formule ses directives de manière isolée sans prendre contact avec les techniciens compétents. Cette manière de procéder va à l'encontre des considérations de la commission qui demande que l'on fasse preuve de flexibilité.

Souplesse, flexibilité, sens de la mesure, pesée des intérêts sont les termes-clés qui devraient faire partie intégrante de la législation sur la protection de l'environnement. A ce propos, la commission se montre intéressée par l'application de la loi de Pareto. Petit rappel: Pareto a montré que l'on obtient 80 pour cent du résultat en déployant 20 pour cent d'effort. Pour atteindre 100 pour cent du résultat, il faudrait alors, de manière disproportionnée, déployer 80 pour cent d'effort. Par analogie, un restaurant obtient 80 pour cent de son chiffre d'affaires avec le

20 pour cent des menus figurant sur la carte. Ce principe pourrait s'appliquer également à la construction routière, par exemple pour la lutte contre le bruit. Les conditions requises dans l'ordonnance sont remplies si, pour une région X, 80 ou 90 pour cent de la population est protégée contre le bruit. Il est bien clair que de telles réflexions nécessiteraient des modifications législatives.

414 L'autorisation de défricher

En vertu de la loi sur les forêts du 4 octobre 1991 et de son ordonnance d'application du 30 novembre 1992¹⁴⁾, une dérogation à l'interdiction de défricher est accordée par la Confédération, sinon elle l'est par le canton, pour toute surface dépassant 5000 m² (art. 6 de la loi). L'article 5 (3^e et 4^e al.) de l'ordonnance sur les forêts précise que: «si la Confédération est compétente pour délivrer l'autorisation, l'autorité forestière cantonale adresse la demande, avec sa proposition, les avis des services cantonaux et les oppositions à l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage. L'office fédéral édicte des directives concernant le contenu d'une demande de défrichement».

Dans la procédure de planification des routes nationales, l'autorisation de défricher accordée par l'OFEFP intervient presque au terme de la procédure, soit juste avant que le projet définitif soit soumis à l'approbation finale du Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie.

La commission a constaté au cours de ses travaux que cette autorisation de défricher pose un réel problème. Il y a tout d'abord le moment où elle est accordée, soit une fois que le projet autoroutier a passé quasi toutes les étapes de la planification (approbation du projet général, prises de position des offices fédéraux concernés, l'OFEFP notamment, approbation du projet définitif par le canton, etc.).

On se trouve donc dans la situation où un projet qui a derrière lui de nombreuses années, voire des dizaines d'années, de planification, de négociations et qui a l'accord des parties concernées peut être bloqué pour des mois ou des années par l'OFEFP s'il n'accorde pas l'autorisation de défricher ou alors s'il l'accorde avec des charges et conditions qui occasionneront des retards et des coûts supplémentaires.

De plus, il est fréquent que des exigences formulées par l'OFEFP, au stade où il prend position sur le projet définitif, qui n'ont pas été retenues par le canton, soient réintroduites dans les conditions d'approbation de défrichement (passages à gibier, revitalisation d'un ruisseau, création de nichoirs pour les chauves-souris, etc.).

Pour la commission, cette procédure est intolérable. Il n'est pas normal que des travaux d'infrastructure de cette dimension puissent être retardés et renchérissés par un office fédéral qui cherche par tous les moyens à faire passer ses exigences. Il appartient au Conseil fédéral de remédier à cette situation.

¹⁴⁾ RS 921.01

42 La planification

421 La procédure

Dix à vingt ans, c'est en moyenne le temps de planification qu'il faut compter avant le premier coup de pioche. Planifier la construction d'une autoroute est un travail de longue haleine. D'une part, parce que c'est un partenariat Confédération – canton avec tout ce que cela engendre en problèmes de coordination (va-et-vient de l'information, rapports multiples, etc.) et d'autre part, parce qu'il y a une multitude de services cantonaux et d'offices fédéraux appelés à prendre position.

Pour être à même de saisir la complexité de la procédure, il est utile de prendre connaissance du schéma (annexe 2) qui esquisse les étapes de la planification des routes nationales.

La commission a constaté, sur la base des informations de l'OFR, que l'augmentation des coûts se fait avant tout durant la phase de planification et non pas durant la phase d'exécution des travaux. S'il n'est pas véritablement étonnant que les coûts évalués divergent entre le projet général et le projet définitif, il est surprenant de constater que la facture finale est largement supérieure au coût estimé dans le projet définitif. A cela une raison: le projet définitif, le mal nommé, n'est pas définitif. Il est l'objet d'une mise à l'enquête publique qui entraîne des oppositions suivies de négociations et d'éventuels recours. Or, cela peut avoir d'importantes répercussions sur le projet.

De manière générale, la commission estime que la procédure de planification doit faire l'objet de substantielles améliorations. Elle est trop lourde, trop lente et manque totalement de transparence. Il est quasiment impossible aujourd'hui sur la base d'un projet général, et ceci est valable pour tous les grands projets d'infrastructure, que le peuple se fasse une idée vraie de ce que sera l'ouvrage prévu et surtout de ce qu'il faudra déboursier pour le réaliser.

422 Le projet général

Avant d'aborder directement le sujet, il est utile de rappeler que le plan directeur des routes nationales a été approuvé par le Parlement en 1960 et qu'il n'a été remis en question qu'à une seule reprise lorsque la Commission Biel mise en place par le Conseil fédéral a été chargée de réexaminer l'opportunité de réaliser certains tronçons de routes nationales. Ladite commission a travaillé de 1978 à 1982. De 1960 à nos jours, le Conseil fédéral a approuvé cinq programmes de construction à long terme (le dernier en août 1995). Ceux-ci devant lui permettre de définir les priorités et de planifier les réalisations, compte tenu des avis émis par les cantons.

Le projet général est élaboré, contrairement à ce que prévoit la loi, par les cantons et soumis par la suite à l'OFR. La loi sur les routes nationales stipule qu'il est réalisé par l'ancien Service fédéral des routes et des digues en collaboration avec les cantons. Le problème vient du fait que l'OFR n'a pas les ressources ni le personnel nécessaire pour accomplir son devoir. Le projet général est soumis à la consultation de trois offices fédéraux principalement concernés: l'OFEFP qui

prend position sur le projet ainsi que sur l'EIE qui l'accompagne, l'Office fédéral de l'aménagement du territoire qui doit s'assurer que la Confédération tienne réellement compte des besoins de l'aménagement du territoire lorsqu'elle établit, approuve ou réalise des projets de routes nationales et l'Administration fédérale des finances qui est appelée à se prononcer non seulement au niveau des projets, mais également au niveau du budget annuel, du plan financier annuel et des programmes pluriannuels. Le projet général est finalement soumis à l'approbation du Conseil fédéral.

Au cours de ses auditions, la commission a constaté que l'élaboration d'un projet général prenait en moyenne cinq à huit ans et que le coût devisé à ce stade est généralement sous-estimé. Le coût effectif est sans commune mesure avec ce qui a été budgetisé. Deux exemples pour l'illustrer: Rosenberg tunnel – Saint-Gall est (coût prévu: 73 mio. en 1971, coût effectif: 206 mio. en 1987), traversée de Neuchâtel (coût prévu: 283 mio. en 1975, coût effectif: 767 mio. en 1993).

La commission est d'avis qu'il faut revaloriser le projet général, de manière à ce qu'il devienne un véritable instrument de planification et d'optimisation assurant une certaine transparence. Il faut qu'à l'avenir, le coût devisé soit véritablement réaliste afin qu'en cas de votation populaire, le peuple soit à même de juger en toute connaissance de cause. Pour cela, il faudrait que:

- tous les partenaires concernés par la construction soient associés aux travaux de planification dès leur début et que l'on mette en place un organe de coordination;
- tous les éléments ayant une influence déterminante sur les coûts définitifs de la route (tracé horizontal, jonctions, mesures de compensation, installations annexes, etc.) figurent dans le projet général;
- le Conseil fédéral exerce un contrôle plus complet et qu'il n'autorise à engager de nouvelles sommes que lorsque le projet général a été réadapté et que l'on a procédé à une nouvelle pesée des intérêts.

La situation actuelle n'est pas satisfaisante. Les planificateurs de la route planifient de manière isolée alors qu'il serait judicieux que l'on utilise le savoir technique des entrepreneurs. L'AFF se plaint d'être consultée trop tard, de ne pas pouvoir intervenir à un stade antérieur de la procédure de planification, de ne pas avoir suffisamment accès à l'information. Chaque office consulté fait sa cuisine de son côté en prenant le temps qui lui convient. Il serait préférable que tous les partenaires se retrouvent à la même table pour argumenter, dialoguer, négocier sous le contrôle d'un organe de coordination.

423 Le projet définitif

Il est lui aussi élaboré par les cantons en collaboration avec l'OFR et soumis, avec l'EIE, à l'évaluation de l'OFEPF. Par la suite, il est mis à l'enquête publique, le canton statue sur les oppositions et approuve le projet définitif. Enfin, une fois que le défrichement est autorisé, il reste encore à obtenir l'approbation du DFTCE.

Le projet définitif avec estimation du coût final dont parle l'OPCA dans son rapport n'a pas encore été mis à l'enquête publique. C'est ce qui explique en

grande partie les différences importantes que l'on constate entre le coût devisé au niveau du projet définitif et le coût effectif. Exemples: Rosenbergtunnel – Saint-Gall est (coût prévu: 164 mio. en 1976, coût effectif: 206 mio. en 1987), traversée de Neuchâtel (coût prévu: 459 mio. en 1980, coût effectif: 767 mio. en 1993).

La pratique montre en effet qu'il y a deux projets définitifs différents. Celui basé sur le projet général avec devis et celui qui fait suite à la mise à l'enquête publique avec tout ce que cela implique (oppositions, séances de conciliation, recours, décisions du TF). Il est dès lors regrettable que le devis ne soit pas réajusté après cette procédure, car on aurait ainsi un devis qui n'est pas trop éloigné du coût final.

Il est à relever que certains cantons font des efforts pour rationaliser les projets. Au niveau du projet général, on se met déjà à penser au projet définitif, et au niveau du projet définitif, on intègre des réflexions liées au projet de détail. Par exemple, pour ce qui est du projet définitif, il y a lieu d'y intégrer les équipements électromécaniques en faisant immédiatement le lien entre les exigences demandées par les équipements et les conséquences par rapport au génie civil. Il faut donc réfléchir à tous les emplacements, à la répartition des locaux techniques, des galeries, etc.

Une fois que le projet définitif a été approuvé par le DFTCE, on passe au projet de détail, équivalant aux plans de soumission, qui est soumis à l'OFR. Ce dernier a renforcé ses contrôles depuis quelques années puisqu'il demande aux cantons de comparer le devis du projet de détail au devis du projet définitif et que les différences soient justifiées.

424 Les délais

Dix, 20 ou 30 ans, c'est le temps qu'il faut compter avant de pouvoir commencer les travaux de construction. C'est le temps qu'il faut compter pour que l'autoroute puisse être acceptée par l'ensemble des parties, mais c'est aussi le temps qu'il faut compter pour que tous les moyens de s'opposer à un tel projet, prévus par la législation suisse, aient été épuisés.

Pour être à même de mieux saisir quels sont les facteurs qui peuvent intervenir dans la procédure de planification, voici, sur la base d'un tronçon de la A1 (contournement de Morat), 30 ans d'histoire en quelques lignes:

- une région qui, dès 1960, s'oppose au tracé tel que planifié;
- 27 ans de discussions et de projets pour aboutir finalement à un tracé comprenant trois tunnels, dont plus de 50 pour cent est souterrain;
- apparition au cours de la procédure de nouvelles lois et ordonnances, en particulier celles sur les études d'impact sur l'environnement qui provoquent en 1988 une nouvelle mise à l'enquête du projet définitif;
- les effets d'une initiative fédérale (dite du «trèfle») demandant l'interdiction de construire une autoroute entre Morat et Yverdon avec, comme conséquence, près de trois ans d'attente pour les projets;
- les recours déposés au Tribunal fédéral par les opposants après l'approbation du projet. Malgré la levée de l'effet suspensif, aucune autorisation de com-

mencer des travaux sur le tracé ne pouvait être accordée, car si le TF acceptait les recours, les travaux réalisés l'auraient été en vain;

- au moment de commencer les travaux, plus de moyens financiers à disposition car le Parlement fédéral avait réduit les crédits alloués et l'OFR avait donné la priorité aux chantiers déjà en cours.

La commission déplore le fait que l'on n'ait pas instauré de délais aux instances intervenant dans la procédure. Il serait judicieux de s'inspirer de l'arrêté fédéral sur les grands projets ferroviaires¹⁵⁾ afin d'introduire des délais dans des règles de droit. Ces délais s'appliqueraient aux autorités administratives chargées d'examiner et d'approuver les projets. Cela concerne donc avant tout l'ensemble des services cantonaux et fédéraux appelés à prendre position sur les projets. La commission a pris connaissance avec satisfaction de l'article 16 de l'ordonnance du 18 décembre 1995 sur les routes nationales qui instaure des délais pour la soumission du projet général au Conseil fédéral, pour l'approbation du projet définitif par le département et pour la prise de position de l'office sur les projets de détail. Elle souhaite qu'on aille dans le même sens pour tous les services cantonaux ou fédéraux appelés à se prononcer.

En définitive, la commission constate que la procédure en matière de planification est longue, compliquée et par là-même coûteuse. Il est indispensable et urgent d'y apporter des améliorations précises (fixation de délais, remise en cause de l'autorisation de défricher, meilleure coordination, etc.).

43 Les oppositions et les recours

431 La procédure

La procédure d'opposition et de recours débute dès que le projet définitif est mis à l'enquête publique (voir annexe 3). La majeure partie des oppositions sont le fait des communes, des propriétaires fonciers ainsi que des organisations de protection de l'environnement. Les oppositions contribuent bien évidemment au retard pris dans la construction des routes nationales. Sur certains tronçons, il n'est pas rare de trouver une opposition tous les 30 m. Une personne bien organisée peut à elle seule causer un retard de trois ans en commençant par faire opposition, puis entrer en discussion et finalement faire recours.

Dès que les oppositions ont été levées par le département cantonal compétent ou par le Conseil d'Etat, il est possible de recourir au Tribunal administratif cantonal (ou à une autre instance selon le droit cantonal), puis en dernier ressort au TF. Ce droit de recours occasionne bien sûr des retards et des coûts supplémentaires. En effet, le tribunal habilité à statuer rend son jugement sur la base des dossiers volumineux des parties, sur la base d'études d'impact sur l'environnement (parfois plusieurs classeurs), sur la base d'expertises et de contre-expertises, etc.

La commission a constaté que, régulièrement, lorsque les autorités, en l'occurrence cantonales, doivent négocier avec un particulier ou avec une commune,

¹⁵⁾ AF du 21 juin 1990 sur la procédure d'approbation des plans pour les grands projets de chemins de fer (RS 742.100.1)

elles «achètent» généralement le retrait des oppositions au moyen de mesures d'accompagnement. En proposant une prestation supplémentaire, on évite de se brouiller avec l'autre partie et, ainsi, on ne risque pas la procédure conduisant au TF qui ferait perdre plusieurs années.

432 Les organisations de protection de l'environnement

L'article 55 de la LPE règle le droit de recours des organisations: «Les organisations nationales, dont le but est la protection de l'environnement, ont également le droit de recourir dans la mesure où le recours administratif au Conseil fédéral ou le recours de droit administratif au Tribunal fédéral est admis contre des décisions des autorités cantonales ou fédérales relatives à la planification, à la construction ou à la modification d'installations fixes soumises à l'étude de l'impact sur l'environnement selon l'article 9, et pour autant qu'elles aient été fondées dix ans avant l'introduction du recours». Le Conseil fédéral désigne ces organisations. Il en existe actuellement vingt inscrites dans l'ordonnance y relative. Elles sont également habilitées à user des moyens de recours prévus par le droit cantonal.

Il n'est pas dans l'intention de la commission de remettre en question le droit de recours des organisations de protection de l'environnement. Les Chambres fédérales ont, rappelons-le, maintenu cette disposition lors de la dernière révision de la LPE, terminée en 1995. La commission salue néanmoins tout effort visant à éviter les abus. A ce titre, elle est satisfaite de la modification de la LPE, entrée en vigueur le 1^{er} février 1996, qui prévoit que les organisations qui n'ont pas formé de recours ne peuvent plus intervenir comme partie dans la suite de la procédure que si la décision est modifiée en faveur d'une autre partie et qu'elle leur porte atteinte. Lorsque le droit fédéral ou cantonal prévoit une procédure d'opposition antérieure à la prise de décision, les organisations n'ont qualité pour recourir que si elles sont intervenues dans la procédure d'opposition à titre de partie.

La commission tient à souligner que ce droit de recours n'est pas sans incidence sur la construction des routes nationales. Les organisations de protection de l'environnement en font un large usage puisqu'elles ont même la possibilité de s'opposer à l'autorisation de défricher accordée par l'OFEPF. Pour l'illustrer, voici un exemple actuel provenant d'un tronçon de la A1 (Morat - Yverdon):

Le litige concerne la largeur d'un passage à faune (pont sur l'autoroute pour le passage du gibier).

- Le projet a été prévu par le Bureau des autoroutes du canton de Fribourg (BAR) avec une largeur de 20 m.
- La Ligue suisse pour la protection de la nature (LSPN) fait opposition en disant que c'est trop étroit.
- Dans l'évaluation du rapport d'impact sur l'environnement, l'OFEPF exige que la largeur du passage ait au moins 50 m.
- Le BAR, après discussion avec les services fédéraux, accepte 50 m puisque son mandataire (spécialiste de la faune dans la région) juge cette largeur adéquate.
- L'opposition de la LSPN est levée par le département cantonal compétent.

- La LSPN recourt au tribunal administratif et demande une largeur entre 100 et 300 m.
- Puis la Ligue retire son recours, le projet définitif peut être approuvé.
- Dès que l'OFEFP accorde l'autorisation de défricher, la LSPN fait opposition et il faut cinq mois pour lever l'effet suspensif.
- Le DFI statue sur l'opposition, donne raison à l'OFEFP et au mandataire du BAR, reconnu comme étant celui qui connaît le mieux la région. Il lève donc l'opposition.
- La LSPN fait recours au TF.
- Le TF admet le recours. Le passage à faune devra avoir une largeur de 100 m. Une telle décision fera jurisprudence pour les cas à venir.

Il est bon de préciser que de telles décisions ont des conséquences financières. La variante avec une largeur de 20 m coûte 1,8 million de francs, une largeur de 50 m coûte 4 millions et une largeur de 100 m coûte 6,5 millions. Il faut ajouter à cela quelques centaines de milliers de francs liés à la procédure et aux pertes de temps occasionnées (cinq ans).

Cet exemple ne doit pas laisser penser que les oppositions sont uniquement le fait d'organisations de protection de l'environnement. La majeure partie émane bien entendu des particuliers. A noter que sur un tronçon de l'autoroute A1 (Payerne – Avenches), on a pris des mesures coûteuses (nombreux ouvrages d'art) dans le but de protéger les terres agricoles. Les agriculteurs se sont en effet opposés aux dispositions de protection de l'environnement prévues.

433 La pesée des intérêts

La commission regrette que dans des cas tels que celui mentionné précédemment, l'autorité d'arbitrage soit judiciaire et non politique. Cela démontre un dysfonctionnement des rouages administratifs. En matière de construction des routes nationales, il n'est pas rare de voir, de manière indirecte, sur la base de leurs observations, deux offices fédéraux (en l'occurrence l'OFEFP et l'OFR) se quereller devant le TF. La commission trouve inacceptable qu'un service qui entend s'opposer au projet d'un autre service fasse trancher le litige par le TF, qui est ainsi amené à jouer un rôle politique dans la pesée de deux intérêts publics. Le même raisonnement peut être tenu lorsque le recours est exercé par une association de protection de la nature, qui ne défend pas un intérêt personnel, mais l'intérêt général lorsqu'elle recourt au nom de ladite protection.

En d'autres termes, ce qu'il convient d'éviter, c'est que le TF doive exercer la pesée entre deux intérêts publics contradictoires, celui de la construction des routes nationales, dans les meilleurs délais et au moindre coût, et celui de la protection légitime de la nature et du paysage, ainsi que de la protection contre les nuisances.

Une solution à ce problème serait de régler, par modification légale, la compétence lorsqu'il s'agit de trancher entre des intérêts publics contradictoires. Lorsqu'il y a conflit entre des intérêts publics, il appartient à l'autorité politique, en l'occurrence au Conseil fédéral, de trancher le litige. Il conviendrait donc de préciser que lorsque le recours est exercé, contre une décision d'un office par une

autorité administrative, par une autorité politique (canton, commune) ou par une organisation de protection de l'environnement, le recours est adressé au Conseil fédéral, qui tranche en dernier ressort. En revanche, lorsque le recours est interjeté par une personne privée (physique ou morale) qui défend un intérêt privé, le recours est tranché par le TF.

Une autre solution serait d'aller dans le sens de la réforme de la justice prévue dans le projet relatif à une nouvelle constitution fédérale¹⁶⁾. Ladite réforme tend à créer les conditions permettant au TF de remplir à nouveau de façon optimale ses tâches spécifiques de juridiction suprême. Toute contestation ne doit à l'avenir pouvoir être déférée à la juridiction suprême qu'après avoir été soumise à une autorité judiciaire précédente. C'est la condition pour que le TF puisse se limiter au contrôle du droit, sans plus s'occuper des questions de fait et d'appréciation, dont le contrôle exige beaucoup de temps.

44 Le partenariat Confédération/cantons

441 Le principe

Faut-il, pour les grands chantiers routiers, nommer un seul et unique responsable? En d'autres termes, est-ce que le partage des compétences Confédération/cantons offre toutes les garanties en matière d'efficacité? La question est légitime. Elle l'est d'autant plus à une époque où les contraintes financières sont devenues énormes.

Pour les responsables de l'OFRO, la réponse est claire. Le partenariat est une réussite, le partage des compétences est exemplaire. Selon leurs dires, la Suisse est enviée sur le plan international. Elle a la réputation de posséder le meilleur système au monde, un système qui est ancré dans les mœurs politiques helvétiques. C'est un savant dosage de centralisme et de fédéralisme. On prend en considération, on utilise le savoir local dans une tâche d'intérêt national.

La commission n'a pas l'intention de remettre en question ce partenariat. Si elle se montre quelque peu sceptique sur son absolue efficacité, elle estime toutefois qu'il est trop tard pour tout bouleverser et qu'il n'est pas véritablement nécessaire de le faire. Des améliorations apportées au système actuel sont en cours et de nouvelles propositions peuvent contribuer à en renforcer l'efficacité.

D'ailleurs, quelle est l'alternative au système actuel? La Confédération devrait-elle prendre en charge l'ensemble de l'ouvrage (financement, planification, exécution des travaux, contrôle, etc.)? Si tel devait être le cas, il faudra modifier radicalement les structures en place. Si on retire toute compétence aux cantons, on peut estimer qu'il faudra multiplier par vingt-cinq le nombre de fonctionnaires à l'OFRO (75 collaborateurs aujourd'hui). La collaboration Confédération/cantons est intensive. Il y a, dans les cantons, environ 2500 personnes qui sont impliquées partiellement dans la construction des routes nationales et qui sont payées en partie par la Confédération en fonction des charges véritables liées aux routes nationales et en fonction de la part de financement attribuée aux cantons. Les

¹⁶⁾ 96.091 Message du 20 novembre 1996 relatif à une nouvelle constitution fédérale.

cantons y trouvent des avantages. Par exemple, le canton d'Uri dispose d'un ingénieur des ponts, en charge non seulement du domaine cantonal, mais aussi du domaine national.

Selon l'OFR, la collaboration avec les cantons est excellente. Il est rare qu'il y ait conflit. L'OFR et les cantons font au contraire front commun contre les opposants. De leur côté, les cantons sont également satisfaits des contacts qu'ils ont avec l'OFR. Certains souhaitent qu'il puisse diffuser plus d'informations provenant d'autres cantons et jouer un rôle encore plus important de médiateur.

Il est à relever qu'au niveau de l'OFR, des efforts sont entrepris visant à mettre en place un management de qualité, de nouvelles formes d'organisation. Il s'agit, par exemple, d'intensifier et de rendre plus efficace la collaboration entre maître d'œuvre, bureau d'ingénieurs et entrepreneur.

442 Le contrôle

Les grandes différences observées entre les coûts devisés et les coûts effectifs donnent à la commission le sentiment qu'il y a des lacunes au niveau du contrôle. La haute surveillance de la Confédération, exercée sur le terrain par l'OFR, paraît bien légère. D'ailleurs, peut-il en aller autrement quand on sait qu'il n'y a, dans cet office, que cinq fonctionnaires chargés de l'inspection des finances?

L'OFR, bien sûr, s'en défend. Il estime suivre de près l'évolution des travaux et tenir une comptabilité précise de l'évolution des coûts. Il intervient au niveau du projet de détail et s'oppose aux éléments de construction jugés trop chers ou non indispensables. En phase de construction, il contrôle la planification financière des cantons et demande des explications lors de dépassements de crédits.

L'OFR n'est pas le seul à pratiquer un contrôle. En effet, les cantons doivent, lorsque la route est co-financée par la Confédération, mettre en place un organe de contrôle des finances, lui-même chapeauté par le Contrôle fédéral des finances. Ce dernier inspecte de temps à autre les chantiers et intervient donc uniquement au moment de l'exécution des travaux. Il contrôle le détail. A savoir, par exemple, pourquoi l'on a utilisé plus d'acier que ce qui a été prévu par le bureau d'ingénieurs.

Pour la commission, ce n'est pas au niveau de l'exécution des travaux que le bât blesse. C'est toute la phase de planification (choix du tracé, nombre de jonctions, aménagements annexes) qui échappe à tout contrôle sérieux. Il est tout de même surprenant de constater que l'on a refait un terrain de football, bâti une buvette, déplacé un port de plaisance ou construit un musée sur le compte des routes nationales, tout cela simplement au nom du principe qui veut que lorsque la route nationale casse un tracé, il faut restituer.

En définitive, la commission est d'avis que l'on réglera le problème du contrôle dès que l'on aura remis en question le mode de financement.

45 Le mode de financement

Si je construis ma maison et que la facture finale est réglée à la hauteur de 90 pour cent par une tierce personne, suis-je incité à chercher les solutions les plus

économiques ou n'ai-je pas plutôt tendance à la construire aussi confortable que possible sans trop me préoccuper du coût?

La commission se pose la même question en matière de construction des routes nationales. Rappelons que le canton est le maître d'œuvre et que la Confédération finance en moyenne 83,6 pour cent de l'ouvrage. Il n'est pas dans l'intention de la commission de pointer un doigt accusateur sur les cantons. Cependant, le principe qui veut que les uns décident et que les autres paient est de toute évidence générateur de risques.

La nouvelle péréquation financière entre Confédération et cantons a pour objectif d'apporter des réponses concrètes à cet état de fait. Toutefois, la réalisation des premières mesures n'est prévue qu'à l'horizon de l'an 2000. De plus, la partie «routes nationales» qui ressort des lignes directrices¹⁷⁾ n'est pas très explicite. Voici l'intégralité du texte:

«Le réseau des routes nationales est établi et entretenu en fonction de critères d'utilité nationaux. La participation des cantons a certes joué un rôle important lors de la mise en place du réseau mais ce rôle tend à s'amenuiser avec l'achèvement des routes. Il importe maintenant de poursuivre le développement, la rénovation et l'entretien de ce réseau en fonction d'exigences et de priorités de portée nationale. Les demandes régionales supplémentaires seront financées par les cantons.

Un domaine de transfert important pourrait ainsi être supprimé si la Confédération était dotée de la totalité des compétences en la matière, ce qui simplifierait le système des transferts affectés. La planification, la construction, la réfection et l'entretien des routes nationales représentent un vaste ensemble susceptible d'être géré sous un régime de concurrence, ce qui pourrait intéresser des sociétés ou des cantons et engendrer des économies substantielles».

La commission partage cette analyse même s'il n'y a pas grand chose de concret. Veut-on à l'avenir un modèle «routes-CFF» avec une nouvelle infrastructure à mettre en place, veut-on un modèle «routes fédérales SA» à l'image de la France ou veut-on en rester au système actuel avec un financement par la Confédération à 100 pour cent? Cette dernière variante n'irait pas dans le sens d'une baisse des coûts, car les cantons n'auraient dès lors plus rien à payer.

La commission est d'avis, et c'est là l'aspect majeur des recommandations qu'elle fera au Conseil fédéral, qu'il faut modifier le mode de financement et passer au principe de l'enveloppe budgétaire. La commission est certes consciente qu'il se pose un problème d'équité entre les cantons. Ceux qui se verront imposer des solutions nouvelles s'empresseront de rappeler à la Confédération que les cantons qui ont construit leurs tronçons pendant les années fastes ont pu faire pratiquement ce qu'ils voulaient. Toutefois, de tels arguments ne doivent pas prendre le pas sur une réforme du mode de financement, d'autant plus indispensable dans la situation financière actuelle des collectivités publiques.

¹⁷⁾ La nouvelle péréquation financière entre Confédération et cantons. Lignes directrices. Rapport de l'organisation de projet instituée conjointement par le Département fédéral des finances et par la Conférence des directeurs cantonaux des finances. Berne et Lucerne, le 1^{er} février 1996.

Le principe de l'enveloppe budgétaire signifie que la Confédération mettra à disposition du canton concerné, selon des critères précis, une somme limitée pour le tronçon d'autoroute considéré. Tout dépassement du crédit-cadre sera à la charge du canton ou des communes.

Cette nouvelle méthode de financement a pour objectif de clairement distinguer l'intérêt national que représente l'autoroute des intérêts locaux. Au niveau de la Confédération, il appartient au Conseil fédéral de fixer le montant accordé sur la base des critères fixés par l'OFR. Une fois la somme allouée, la Confédération n'a plus besoin d'assumer le contrôle des opérations. Sur la facture finale, on ne s'intéresse plus aux coûts effectifs mais uniquement au renchérissement.

Pour les cantons, ils disposent d'une certaine marge de manœuvre dans le cadre de l'enveloppe budgétaire. Qui plus est, ils assument la responsabilité financière de l'ouvrage et le contrôle des travaux. Le fait qu'ils prennent en charge tout dépassement de crédit devrait les inciter à se soucier plus soigneusement du coût.

Il est bien évident que le nouveau mode de financement proposé aura des répercussions dans tout le processus de construction des routes nationales. Le crédit-cadre, par exemple, devra être accordé sur la base du projet définitif adapté suite à la mise à l'enquête publique. La Confédération devra délimiter de manière détaillée ce qui est strictement d'intérêt national et peut ainsi figurer dans l'enveloppe budgétaire. Il ne faudra pas non plus que les cantons soient pénalisés lorsqu'ils sont confrontés à des difficultés qu'ils ne pouvaient pas prévoir, problèmes géologiques notamment.

Les cantons eux-mêmes sont d'avis que le système de financement actuel n'est pas la panacée. Ils se voient confrontés à des difficultés de planification des travaux à moyen et long terme, difficultés qui proviennent de la politique budgétaire du Parlement. D'une année à l'autre, on raccourcit ou rallonge les crédits alloués aux routes nationales et ce n'est qu'en juin de l'année en cours que le canton sait exactement quelle est la part qui lui sera attribuée. Enfin, certains cantons semblent pratiquer un lobbysme auprès de l'OFR qui porte ses fruits et provoque des réactions négatives dans d'autres cantons qui ont l'impression d'être toujours servis en dernier.

46 Les normes et les standards

461 Le rapport d'une commission d'experts

En mai 1996, une commission d'experts, présidée par M. Suter, ancien directeur de l'OFR, a rendu un rapport¹⁸⁾ faisant l'examen des normes et des standards dans le domaine des routes nationales. Le mandat donné par le Conseil fédéral chargeait la commission de procéder à l'analyse critique des normes et des standards applicables dans le domaine des routes nationales et de lui présenter des propositions de simplification et d'économie.

¹⁸⁾ Examen des normes et des standards dans le domaine des routes nationales. Rapport de commission, OFR, mars 1996.

La commission d'experts a évalué la répartition des potentialités d'économie. Elle l'estime à 5 pour cent au niveau des normes, 20 pour cent au niveau de la direction des projets et 75 pour cent au niveau des standards.

De manière générale, le rapport est arrivé à la conclusion qu'il y avait assurément des potentialités d'économies, mais qu'il n'était pas possible de les chiffrer en raison de la spécificité de chaque projet.

Ce rapport a fait partie intégrante des travaux de la Commission de gestion. Si la commission juge le rapport intéressant d'un point de vue technique, elle déplore que les propositions formulées ne soient pas plus contraignantes et qu'elles constituent avant tout des déclarations d'intention.

462 Les normes

Les normes sont des règles techniques qui déterminent la planification, les études et l'exécution des travaux. Il s'agit donc surtout de règles de construction relatives à la sécurité et à l'aptitude au fonctionnement des ouvrages.

En principe, la construction des routes nationales est réglementée par les normes VSS (Union des professionnels suisses de la route) et par les normes SIA (Société suisse des ingénieurs et des architectes), notamment en ce qui concerne les structures porteuses et les travaux de génie civil. En outre, il existe un certain nombre de directives complémentaires publiées par l'OFRO et les cantons.

Le rapport de la commission d'experts affirme que les normes suisses, en comparaison internationale, se rapprochent le plus souvent de la limite inférieure de la fourchette des valeurs et qu'elles sont adaptées constamment aux nouveaux développements. Il prétend aussi que le potentiel d'économies est faible et dément l'affirmation la plus courante qui dit que l'application des normes techniques conduit inévitablement à une solution coûteuse et à d'importantes augmentations de coûts.

Selon l'OFRO, l'arsenal de normes suisses est un bon outil, certes perfectible. A l'étranger, on juge les normes suisses comme étant de bonne qualité. Elles laissent une certaine marge de manœuvre à l'ingénieur afin qu'il puisse les appliquer en fonction du contexte.

Il n'appartient pas à la Commission de gestion de se pencher sur la qualité des normes suisses. Néanmoins, elle tient à relever le fait qu'il existe trop de normes différentes et qu'un besoin d'uniformisation se fait sentir. Aujourd'hui encore, chaque canton dispose de ses propres normes que cela soit, par exemple, la dimension des bouches d'égout ou le diamètre d'un tunnel, ce qui, sur le plan suisse, ne permet pas une utilisation rationnelle des foreuses. Des efforts d'uniformisation doivent aussi être entrepris en matière d'écoulement des eaux, de drainage ou encore de revêtement de routes.

La commission est convaincue qu'il existe tout de même un potentiel d'économies au niveau des normes, mais qu'il faut pour cela prendre des mesures visant à leur uniformisation.

Les standards sont rarement concrets et difficiles à définir. Il s'agit en quelque sorte de l'ensemble des exigences et attentes de la société. Dans le cadre d'un projet routier, les attentes relatives au choix du tracé, au nombre de tunnels, à l'emplacement et l'aménagement des jonctions, etc. sont souvent déterminées par des intérêts politiques (constructeur, exploitant, usager). Certaines exigences sont déjà définies dans des dispositions juridiques.

Cette tentative de définition du standard émane du rapport de la commission d'experts. Dans ce même rapport, il est indiqué que les potentialités d'économie les plus importantes (75%) se situent au niveau des phases initiales du projet, c'est-à-dire au moment où l'on fixe les standards. La commission d'experts conclut son rapport en disant qu'en ce qui concerne les standards, considérés comme ayant une grande influence sur les coûts, elle n'est pas en mesure de faire des déclarations précises ou des propositions concrètes et recommande que les recherches soient poursuivies dans le cadre d'un autre mandat.

La Commission de gestion n'a pas cherché, elle-même, à définir ce qu'est un standard. Elle partage les considérations du groupe d'experts et comprend qu'il soit délicat de donner une définition concrète, car les standards sont en fait le reflet de la démocratie, du fédéralisme helvétique, de la législation, de la procédure de planification, etc. La Commission estime que le rapport entre certaines exigences en matière de standards et les routes nationales et leur accès est extrêmement ténu ou inexistant. La prise en charge par le compte des routes nationales des aménagements de centres de villages, de places de sports, de rénovations d'églises, du déplacement et de l'aménagement de stations d'épuration représente des dépenses qui relèvent de l'achat du consentement et non pas d'impératifs liés à la construction proprement dite des routes nationales. Ce sont donc ces thèmes qu'il faut aborder et c'est ce que tente de faire la commission dans le présent rapport.

Un nouveau groupe de travail, dirigé par M. Michaud, directeur de l'OFR, a été mis sur pied dans le courant de l'été 1996 et est chargé de faire toute la lumière sur le problème des standards. Le rapport définitif est attendu, au plus tôt, pour la fin de l'année 1997. La Commission de gestion espère obtenir de ce groupe de travail des propositions concrètes permettant de construire plus vite et moins cher.

47 La construction

471 Généralités

Il est difficile pour la commission de se faire une idée précise de l'évolution des coûts durant la phase d'exécution des travaux. Tout d'abord, il n'existe toujours pas d'indice des prix relatif à la construction routière. Il n'existe pas non plus de véritable étude comparative sur les coûts de construction en Suisse et ceux de pays «semblables», tels que l'Autriche par exemple. Comparer simplement deux tronçons permet certes de tirer quelques enseignements mais ne donne pas de résultats scientifiques utilisables. Qui plus est, il n'existe pas de données permettant des comparaisons entre les cantons. Or, il serait intéressant de savoir si

certains cantons parviennent systématiquement à construire moins cher que d'autres. L'OFPR juge ces comparaisons délicates car chaque canton a sa propre politique d'adjudication des travaux, le prix des matériaux varie d'un canton à l'autre, les conventions collectives de travail divergent, etc.

En comparaison avec le secteur du bâtiment, il n'est pas possible à la commission d'affirmer qu'il existe un problème de coût de construction spécifique au secteur routier. C'est un coût, certes élevé, mais adapté aux réalités suisses. L'OFPR est d'avis qu'il n'existe pas un grand potentiel d'économies en la matière. La commission n'est pas véritablement à même de juger. Elle doute toutefois qu'une véritable concurrence soit la règle, que l'organisation des travaux soit optimale et que tout aille pour le mieux dans le meilleur des mondes possibles. Elle reste persuadée que l'on peut faire mieux en ce qui concerne la politique d'adjudication des travaux et l'attribution des lots par exemple.

Il est à relever que des efforts sont déjà entrepris par certains cantons, notamment le plan d'assurance qualité qui devrait être, selon l'OFPR, généralisé à l'ensemble des cantons d'ici 1999. Ce plan (certifié ISO 9001) assure un contrôle permanent du bon déroulement et de la qualité des travaux et a pour objectif premier de responsabiliser l'ensemble des parties.

En Suisse, on a coutume de dire que nos autoroutes sont trop parfaites, trop luxueuses, et par là-même, bien évidemment coûteuses. Cette façon de voir, bien répandue dans la population, soulève une question essentielle: faudra-t-il à l'avenir les construire plus modestement ou faudra-t-il, au contraire, continuer à les bâtir solides, perfectionnées, en espérant avoir un minimum de frais d'entretien?

472 L'adjudication des travaux

Conformément à la réglementation en vigueur, les travaux de construction et les fournitures de matériaux seront adjugés sur la base d'un concours public, ouvert à tous les soumissionnaires suisses et étrangers. Il arrive que des entreprises étrangères participent au concours, par l'intermédiaire de représentations locales. L'expérience prouve que le concours national et international est surtout organisé lorsqu'il s'agit de marchés dont la valeur est supérieure à 20 millions de francs.

L'aboutissement des négociations du GATT sanctionnant l'ouverture et la globalisation des marchés mondiaux, dont les marchés publics de la construction, ont contraint la Suisse à édicter une loi sur les marchés publics, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1996. Les cantons se voient aussi contraints d'adopter par eux-mêmes les nouvelles règles du GATT-OMC (les routes nationales ne tombent pas dans le champ d'application de la nouvelle loi). Ces nouvelles mesures devraient tendre à diminuer le protectionnisme cantonal.

Il serait injuste de dire que les cantons protègent systématiquement leurs marchés en privilégiant les entreprises locales. Tout d'abord parce qu'il y a des cantons plus protectionnistes que d'autres et ensuite parce qu'il y a un certain contrôle de l'OFPR. Jusqu'à fin 1995, l'adjudication des travaux à une entreprise devait, dans tous les cas si le montant était supérieur à 250 000 francs et si elle était 4 pour cent supérieure à l'offre la moins chère, faire l'objet de l'approbation de l'OFPR. A

présent, en vertu des principes du GATT, on doit tenir compte de l'offre la plus favorable. Si elle n'est pas la meilleure marché, les cantons doivent dûment motiver leur choix à l'OFR.

Malgré tout, il est bien clair que les cantons font encore appel, dans une large mesure, aux entrepreneurs locaux, partagés qu'ils sont entre la possibilité de construire moins cher et la nécessité de maintenir des places de travail.

Au cours de ses travaux, la commission s'est rendue compte que le principe des consortiums d'entreprises présente des avantages et peut conduire à des économies, pour autant que l'on respecte les principes de l'économie de marché. Des lots d'études ou de travaux plus grands ont pour effet une meilleure coordination, un travail mieux organisé où il est possible d'occuper tous les ouvriers. Plus il y a de petits lots, plus il y a de machines de construction utilisées, plus il y a d'installations de chantiers et plus il peut y avoir de difficultés de coordination occasionnant des coûts supplémentaires. A noter que les petits lots servent avant tout les entreprises locales qui n'auraient pas, sinon, la dimension et les moyens nécessaires.

473 L'archéologie

Dans un arrêté du 13 mars 1961, le Conseil fédéral a décidé que la Confédération devait participer aux frais des fouilles pour la recherche d'antiquités sur le tracé de futures routes nationales par prélèvement sur les crédits accordés sur les routes nationales. Sont pris en considération les frais de déblaiement et de relevés scientifiques des trouvailles (photos, esquisses, mensurations). En revanche, le traitement conservateur, la préparation et la conservation des trouvailles incombent au canton.

L'archéologie est essentielle au maintien de notre patrimoine culturel mais elle est aussi un important facteur d'augmentation des coûts de construction dans le domaine des routes nationales. Les coûts occasionnés par l'archéologie n'incombent pas à la route en soi mais ils se retrouvent sur la facture finale des routes nationales et peuvent représenter jusqu'à 10 pour cent des coûts relatifs à l'exécution des travaux. A Neuchâtel-est, sur un tronçon de 4 km exceptionnellement riche en vestiges, les montants dus à l'archéologie s'élèvent à 38 millions de francs.

Au stade du projet général, les services archéologiques cantonaux sont chargés de commencer les fouilles pour quelque peu sonder le terrain, de manière à éviter les blocages lorsque les travaux débutent. Il est évident que les coûts dus à l'archéologie ne figurent pas sur les devis, car personne ne sait ce que l'on va découvrir. Ce n'est qu'à l'exécution que l'on finit par réaliser quelle est la somme qui lui a été consacrée.

474 L'entretien

Sans avoir véritablement abordé le sujet, la commission a pu, dans le cadre de son inspection, se rendre compte à quel point la situation devient préoccupante. Pour l'avenir, il importe de savoir que la maintenance des ouvrages est absolument

nécessaire. Chaque ouvrage vieillit et ce processus s'accélère au fur et à mesure que la sollicitation due au trafic augmente. Il faut savoir qu'en 1960, le réseau des routes nationales a été conçu pour 500 000 véhicules et qu'on en compte aujourd'hui 3,5 millions.

La commission espère que le Conseil fédéral donnera rapidement suite au postulat de la Commission des transports et des télécommunications du Conseil des Etats qui demande que l'on indique concrètement les moyens qui permettraient de garantir un financement des travaux d'entretien pour prévenir une dégradation du réseau actuel tout en respectant le calendrier prévu et les moyens financiers pour l'achèvement de ce réseau.

Un groupe de travail, présidé par M. Michaud, directeur de l'OFR, a pour mandat de trouver les moyens de financement nécessaires qui permettent, à long terme, d'assurer la maintenance des ouvrages. Le rapport final devrait être prêt à la fin de l'année 1997.

5 Appréciation générale

La Commission de gestion avait pour objectif, sur la base du rapport de l'OPCA, de comprendre pourquoi il faut autant de temps et autant d'argent pour construire une autoroute.

Le rapport de l'OPCA, critique et sévère, a eu pour principal mérite de provoquer des réactions, parfois vives, dans les milieux professionnels et dans les cantons. Il a également engendré une prise de conscience au niveau de la Confédération. Des groupes de travail sont à l'ouvrage, que ce soit sur le thème des standards ou de l'entretien. Le DFTCE a ordonné un réexamen de certains projets routiers qui pourraient permettre d'économiser plusieurs centaines de millions de francs.

Le rapport de l'OPCA, et c'est là son défaut majeur, fait des comparaisons hâtives entre des tronçons construits dans les années 1960 et d'autres dans les années 1990. Or, cette comparaison n'a guère de sens car il ne s'agit pas du même produit et surtout pas du même contexte économique, politique et social.

Il y a dans l'histoire des autoroutes deux générations différentes. Tout d'abord, celle des années 1960. On a, à cette époque, construit des tronçons relativement faciles à réaliser compte tenu de la topographie. Par exemple, la A1 (Lausanne – Genève et Berne – Zurich). On a construit de manière efficace, sans trop se préoccuper de l'environnement et du paysage. Il serait toutefois erroné de prendre comme référence absolue les routes nationales construites durant ces années car certaines ont engendré et engendrent encore des coûts supplémentaires, dus à des erreurs de conception du réseau routier. On a, par exemple, érigé d'énormes parois antibruit à Morges, on a décidé récemment de supprimer la route existante à Roveredo et de la remplacer par un contournement de localité, on envisage de dessiner un nouveau tracé à Flamatt.

La nouvelle génération d'autoroutes, qui fait suite au développement de la législation sur l'environnement, n'a plus grand chose à voir avec la précédente. Les tronçons qui ont été construits ou qui restent à construire sont incroyablement complexes. On pense notamment aux contournements de Genève, de Neuchâtel, de Granges ou de Viège. En plus des villes, les planificateurs sont souvent

confrontés à des zones naturelles protégées. Il faut y ajouter que durant les trente dernières années, le territoire est devenu de plus en plus dense. Les autoroutes des années 1960 étaient, de manière générale, des autoroutes en terrain plat, sans complication. Aujourd'hui, la plupart des tronçons comportent un nombre croissant d'ouvrages d'art. Le tunnel est en quelque sorte devenu la solution idéale, le compromis obligé qui permet de se protéger du bruit, de la pollution, qui ne dénature pas le paysage et qui trouve l'approbation locale.

Les années 1980 et 1990 font apparaître l'environnement comme un sujet de préoccupation majeur des Suisses. Dès lors, la tendance est que rien n'est trop cher pour sa défense. La législation y relative déploie rapidement ses effets, de nouvelles procédures voient le jour, des organisations professionnelles se voient reconnaître la possibilité de recourir au nom de l'intérêt public.

La fibre environnementale qui se développe dans la population et dans le monde politique conduit parallèlement à une remise en question de la voiture et, par là même, de la nécessité d'un bon réseau routier.

La nouvelle génération d'autoroutes est de plus en plus confrontée à une multitude d'oppositions et de recours qui se terminent souvent devant le TF. La perte de temps qui y est liée peut être considérable, ce qui explique pourquoi il est admis que l'on finit par «acheter» les retraits d'oppositions.

On le voit, l'ensemble de ces facteurs, conjugués, donne une idée de la complexité du sujet. Si les montants dépensés pour la construction des routes nationales paraissent exorbitants, ils n'en sont pas moins, dans les conditions actuelles, logiques.

Si on regarde ce qui se passe en France, on conçoit aisément qu'il existe des méthodes nettement plus expéditives. On peut, sur la base d'un décret gouvernemental, désigner un tronçon comme étant d'utilité publique et dès lors construire rapidement. Cela correspond-il toutefois à la culture politique suisse? Existe-t-il une volonté politique et populaire de changer les règles fondamentales de notre démocratie?

Tout au long de ses travaux, la commission a fait le constat suivant: en Suisse, on veut de bonnes voies de communications, on veut terminer le réseau des routes nationales, convaincu de son bien-fondé, mais on fera toutes les démarches possibles pour ne pas les voir, pour ne pas les entendre, en résumé, pour ne pas les subir. L'autoroute doit être aujourd'hui parfaitement intégrée au paysage et occasionner un minimum de désagréments.

Ce constat explique à lui seul les sommes faramineuses liées à de nombreux tronçons d'autoroutes. En effet, le critère principal pour le coût, c'est avant tout le choix du tracé, plus précisément le profil en long. Il faut savoir que pour un profil à niveau, c'est une somme de l'ordre de 20 à 40 millions de francs (en cas d'ouvrages d'art) le kilomètre, alors que pour un tunnel, on parle de 80 millions le kilomètre pour un tunnel simple et de 120 à 150 millions le kilomètre pour des tunnels en zone urbaine.

En fin de compte, la commission est d'avis qu'il n'est pas nécessaire de remettre fondamentalement en cause l'ensemble du mécanisme de construction des routes nationales. Celui-ci ne paraît pas en soi grippé. Lui adjoindre une huile de qualité

le rendra toutefois plus efficace et à la longue moins coûteux. Il faut donc, et c'est la tâche à laquelle devra s'atteler le gouvernement, remédier, sans tarder, à diverses faiblesses du système. Les recommandations formulées au point suivant sont à même de l'aiguiller.

Pour la commission, l'autorité compétente, en l'occurrence le Conseil fédéral, doit procéder à une pesée des intérêts en jeu et trouver le juste équilibre: l'équilibre entre l'intérêt national et les intérêts locaux. L'équilibre aussi, entre, d'une part, la protection de la nature et du paysage, le maintien de la qualité de vie, et d'autre part, les considérations d'ordre budgétaire.

De 1960 à 1980, la construction des autoroutes était avant tout un problème d'ordre technique, bien maîtrisé d'ailleurs. De 1980 à nos jours, le facteur écologie s'est ajouté aux considérations techniques. Les années à venir devront être un savant dosage de technique, d'écologie et de contraintes financières.

En conclusion, selon la commission, les coûts liés à la construction des routes nationales ne constituent pas à proprement parler un problème et les délais de construction très longs s'expliquent. Il n'empêche que des corrections doivent être rapidement apportées car il n'est pas tolérable que les coûts continuent à exploser et les retards à s'accumuler, ou que les défauts constatés se répètent à l'occasion d'autres grands travaux de génie civil.

6 Recommandations de la Commission de gestion

601 Le mode de financement

Le Conseil fédéral est invité à évaluer quels sont les avantages et désavantages du principe de l'enveloppe budgétaire appliquée à la construction des routes nationales. S'il est démontré que les avantages l'emportent et que de substantielles économies sont envisageables, le Conseil fédéral est prié d'entreprendre les démarches nécessaires aboutissant, dans les plus brefs délais, à sa mise en pratique.

Le principe de l'enveloppe budgétaire consiste en ce que la Confédération mette à disposition du canton concerné, selon des critères précis (indépendamment de la clé de répartition Confédération – cantons), une somme limitée pour le tronçon d'autoroute considéré. Tout dépassement du crédit sera à la charge du canton ou des communes. L'application d'un tel principe nécessite un certain nombre d'adaptations. L'attribution de l'enveloppe ne peut se faire que sur la base d'un projet définitif ayant passé le cap de la mise à l'enquête publique. En outre, il s'agit de délimiter clairement l'intérêt national et, par là même, les intérêts locaux. Enfin, il est indispensable que tous les cantons soient sur un pied d'égalité et que les montants alloués ne se fassent pas sur la base de leur capacité financière.

602 La revalorisation du projet général

Le Conseil fédéral est invité à prendre des mesures visant à revaloriser le projet général pour en faire un véritable instrument de planification et d'optimisation. Tous les partenaires associés au projet seront appelés à participer à son élaboration, si possible sous la tutelle d'un organe de coordination.

Il est important que l'on sorte du schéma actuel qui veut que chaque office prenne position de son côté sans tenir compte des arguments des autres. Un véritable travail de partenariat entre les parties concernées doit s'engager. Il faut également voir dans quelle mesure des organes de coordination doivent être mis en place. Le projet général est aussi appelé à contenir tous les éléments ayant une influence déterminante sur les coûts définitifs de la route. Un projet général revalorisé devrait aussi permettre au Conseil fédéral de mieux motiver son approbation ou son rejet.

603 La pesée des intérêts publics par l'autorité politique

Le Conseil fédéral est invité à prendre des dispositions conduisant à ce que l'autorité politique, et non l'autorité judiciaire, soit compétente pour décider lorsque deux intérêts publics contradictoires sont en opposition.

Dans le cadre des routes nationales, il est fréquent que deux intérêts publics, celui de la construction des routes nationales, dans les meilleurs délais et au moindre coût, et celui de la protection de l'environnement, soient opposés. Dans la situation actuelle, c'est le pouvoir judiciaire, en l'occurrence le TF, qui est appelé à trancher en dernier recours.

La commission se demande s'il n'appartient pas plutôt à l'autorité politique de faire la pesée des intérêts. Une possibilité serait donc de prévoir que le Conseil fédéral est habilité en dernier ressort à trancher le litige entre deux intérêts publics. Une autre possibilité serait d'aller dans le sens de la réforme de la justice prévue dans le projet relatif à une nouvelle constitution fédérale, qui vise à ce que le TF se limite au contrôle du droit, sans plus s'occuper des questions de fait et d'appréciation.

604 Le besoin de souplesse des ordonnances

Le Conseil fédéral est invité à revoir les ordonnances qui, par la fixation de valeurs limites trop absolues, sont à même d'engendrer des coûts importants et pas forcément justifiés.

La commission insiste pour que l'on fasse preuve du sens de la mesure dans l'élaboration et l'application des ordonnances touchant aux routes nationales, en particulier celles relatives à la protection contre le bruit et à la protection de l'air.

Elles doivent contenir des valeurs limites qui soient adaptées au lieu et à la situation. Il est possible d'atteindre cet objectif en fixant des fourchettes de valeurs ou encore en appliquant la loi de Pareto.

605 La remise en question de l'autorisation de défricher

Le Conseil fédéral est invité à mettre un terme à la pratique actuelle qui veut que l'OFEFP accorde ou non l'autorisation de défricher alors que le projet est presque à l'ultime stade de la procédure de planification.

Pour ce qui est des procédures d'autorisation en général, il est nécessaire qu'à l'avenir, une seule décision globale portant sur tous les aspects du dossier soit rendue. Dans le cas précis, il appartient au Conseil fédéral de faire en sorte que l'autorisation soit accordée à un stade antérieur de la procédure.

606 L'adaptation du projet définitif à l'enquête publique

Le Conseil fédéral est invité à prendre des dispositions visant à ce que les projets définitifs et leurs devis soient adaptés aux modifications résultant de la mise à l'enquête publique.

Le projet définitif est élaboré par les cantons en collaboration avec l'OFR. Il a l'obligation d'être mis à l'enquête publique, ce qui provoque des oppositions, des séances de conciliation et des recours qui ne sont pas sans effet sur le tracé et sur la facture finale. Une réestimation du devis suite à l'enquête publique paraît donc justifiée, ne serait-ce que pour des raisons de transparence. En cas d'adoption du nouveau mode de financement, cette adaptation sera indispensable.

607 La fixation de délais

Le Conseil fédéral est invité à introduire des délais pour les offices fédéraux chargés de prendre position, dans le but d'accélérer les procédures.

Cette recommandation est valable pour l'ensemble des offices ou services prenant part à la procédure. Ce délai devra être contraignant. Celui qui n'a pas pris position dans le délai qui lui a été imparti sera considéré comme ayant approuvé le projet. Il est bien entendu souhaitable que les services cantonaux se voient eux aussi fixer des délais par leur autorité.

608 L'uniformisation des normes

Le Conseil fédéral est invité à prendre des mesures conduisant à une certaine uniformisation des diverses normes appliquées en Suisse.

Les normes sont des règles techniques qui déterminent la planification, les études et l'exécution des travaux. Aujourd'hui encore, chaque canton dispose, pour différentes fonctions, de ses propres normes. La commission est d'avis qu'il serait temps, dans la mesure du possible, d'envisager une uniformisation représentant un certain potentiel d'économies.

609 L'optimalisation institutionnalisée

Le Conseil fédéral est invité à institutionnaliser une optimalisation des projets dans le domaine de la construction des routes nationales.

De nombreuses expériences ont montré qu'il existe un potentiel d'optimalisation dans le cadre des diverses phases de construction, sans modifier quoi que ce soit au niveau de la qualité. On pourrait, par exemple, mettre en place une commission chargée de trouver les solutions les plus favorables d'un point de vue financier, retenir des projets qui peuvent être réalisés plus simplement ou encore prendre des mesures visant une organisation plus efficace lors de l'exécution des travaux.

610 L'élaboration d'un indice des coûts

Le Conseil fédéral est invité à prendre des mesures visant à l'élaboration d'un indice des coûts en matière de construction routière.

Le secteur du bâtiment dispose d'un tel indice. Ce dernier permettrait de mieux appréhender l'évolution des coûts dans le secteur routier. Il appartient aux spécialistes de trouver un indice approprié.

La Commission de gestion propose de transmettre, sous forme de motion, les recommandations:

- 602 *La revalorisation du projet général*
- 603 *La pesée des intérêts publics par l'autorité politique*
- 606 *L'adaptation du projet définitif à l'enquête publique*

et sous forme de postulat, les recommandations:

- 601 *Le mode de financement*
- 604 *Le besoin de souplesse des ordonnances*
- 605 *La remise en question de l'autorisation de défricher*
- 607 *La fixation de délais*
- 608 *L'uniformisation des normes*
- 609 *L'optimalisation institutionnalisée*
- 610 *L'élaboration d'un indice des coûts.*

7 Poursuite des travaux

La Commission de gestion demande au Conseil fédéral de prendre acte du présent rapport et des recommandations.

14 mai 1997

Pour la section prestations:

Le président, Max Dünki, conseiller national

Le secrétaire a.i., Alain Becker

Pour la Commission de gestion:

Le président, Peter Tschopp, conseiller national

N39403

Liste des personnes entendues

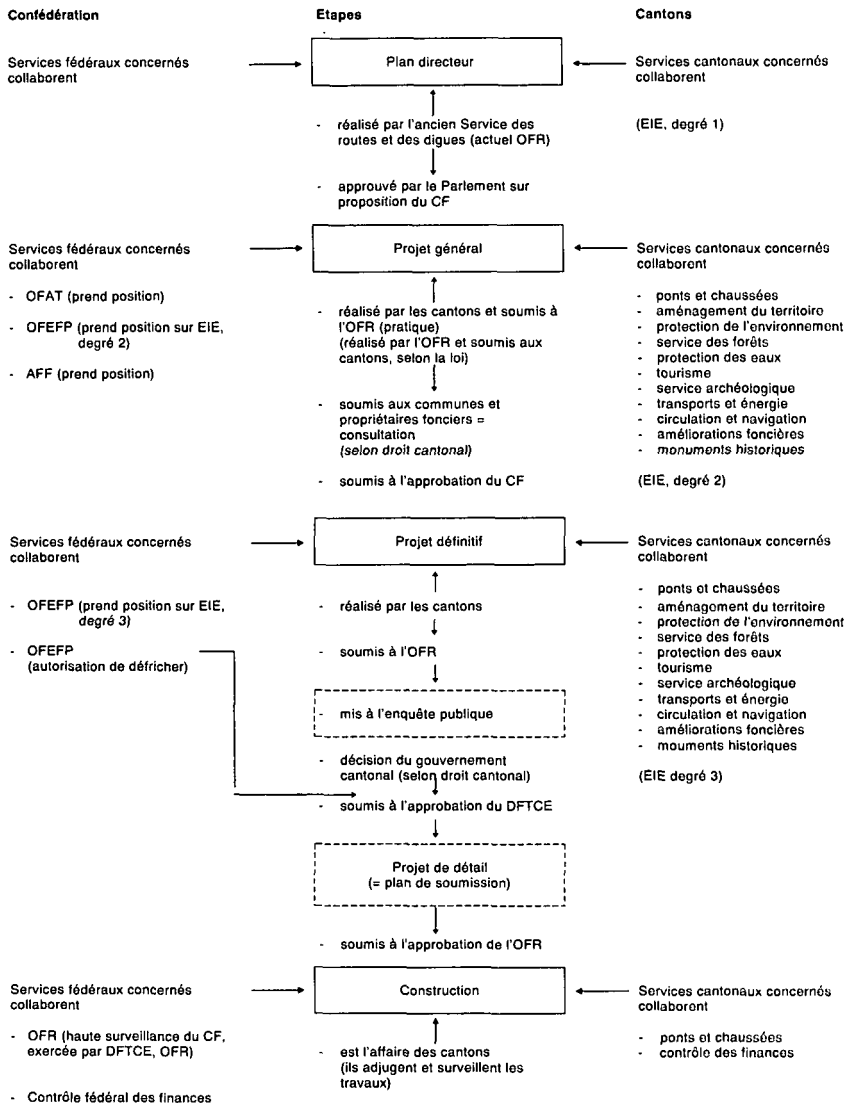
Office fédéral des routes (OFR)	Burgunder Willy, vice-directeur Immer Willi, chef de la division construction, entretien, exploitation Bumann André, chef de la section droit et économie Hofer Andreas, chef de la section construction des routes nationales Robichon Richard, section costing
Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (OFEFP)	Verdan Gilbert, vice-directeur Gianella Vincenzo P., chef de la section EIE et aménagement du territoire Thélin Gilbert, chef de la section examen de projets d'ouvrages et d'installations
Office fédéral de l'aménagement du territoire	Matthey Michel, chef de la section infrastructure
Administration fédérale des finances	Meyrat Pierre-André, adjoint scientifique, service financier II
Contrôle fédéral des finances	Zumbühl Peter, chef de la section 9 constructions Kistler Eric, inspecteur
Union des professionnels suisses de la route (VSS)	Beck Manfred, président, ingénieur cantonal (Bâle-C.) Bernath Hans-Jakob, ingénieur
Société suisse des ingénieurs et des architectes (SIA)	Gasser Hans Heini, président, ingénieur
Union d'entreprises suisses de construction de routes (VESTRA)	Dirlewanger Klaus, président Graber Hansjörg
Représentants du canton de Neuchâtel	Hirschy Pierre, conseiller d'Etat de Montmollin Jean-Jacques, ingénieur cantonal Brocard Jean, chef A5 Hagen Kurt, technicien, chargé d'information A5 Sermet Francis, délégué à la promotion économique
Représentants du canton de Vaud	Daucher Bernard, ingénieur cantonal Dubray Robert, chef de la division routes nationales Fleischer Hermann, chef de section

Représentants du canton
de Fribourg

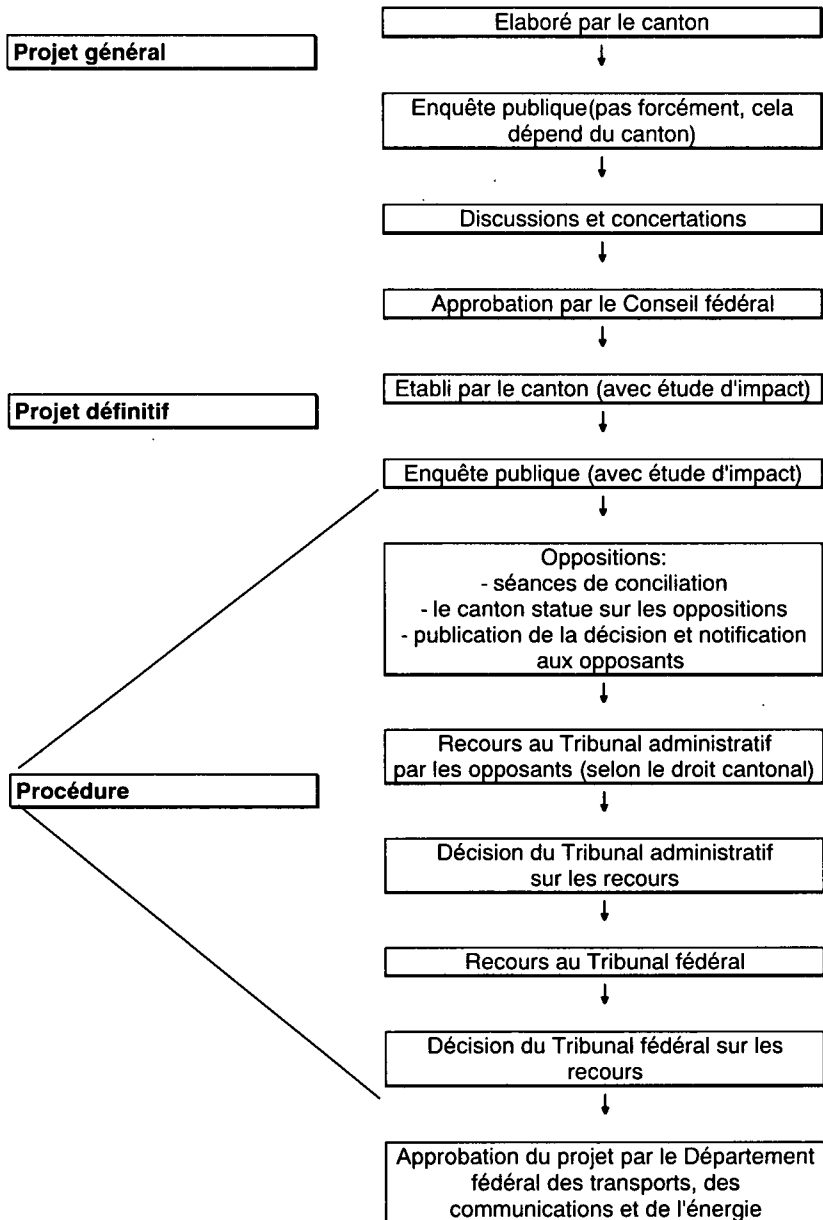
Piller André, ingénieur chef
Bersier Jean-Claude, ingénieur chef adjoint
Strickler Mario, chef de section
Zurkinden Rudolf, directeur de l'Office de développement économique

N39403

Etapes de la planification des routes nationales



Procédure d'opposition et de recours



«Construction des routes nationales» Rapport de la Commission de gestion du Conseil national du 14 mai 1997

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1997
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	33
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	26.08.1997
Date	
Data	
Seite	1365-1400
Page	
Pagina	
Ref. No	10 109 143

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.