

**XXIIe CONGRÈS MONDIAL DE LA ROUTE  
DURBAN 2003**

**RAPPORT NATIONAL DE LA SUISSE**

**SÉANCE D'ORIENTATION STRATÉGIQUE TS2**  
*Route et qualité de vie*

Auteur:	Michel Egger, Alain Cuche ASTRA
Date:	9 septembre 2002

## Résumé

Souvent, le citoyen ne pense à la route que lorsqu'elle crée des nuisances devant sa maison. Il l'utilise chaque jour sans y songer pour aller travailler, pour ses loisirs, pour se ravitailler ou pour conduire ses enfants à l'école. Elle va tellement de soi que les usagers oublient fréquemment son utilité. Et pourtant, la route est un des éléments primordiaux de l'activité économique et sociale de notre pays.

La politique actuelle en Suisse accorde, dans le domaine des transports, la priorité à la mise à disposition d'une infrastructure de transport terrestre performante afin d'assurer que les personnes, les biens et les marchandises puissent circuler aussi librement que possible. Par cette option, nous voulons préserver, voire améliorer l'attrait de notre territoire pour les entreprises et, partant, la compétitivité économique de notre pays.

Le déséquilibre entre l'offre et la demande d'infrastructure de transport routier exacerbe les conflits d'intérêt entre les usagers de la route, les riverains et les milieux de protection de l'environnement. L'idée directrice du développement durable devrait, à terme, permettre de résoudre ces conflits de façon plus transparente et permanente.

Suite au Sommet de la terre à Rio en 1992, la Suisse a pris en compte les principes du développement durable lors de la révision de sa Constitution. Elle a ainsi élevé le développement durable au niveau de ces buts constitutionnels.

Le ministère en charge des transports a publié sa stratégie, qui prend en compte équitablement les trois dimensions du développement durable, à savoir la viabilité écologique, l'efficacité économique et la justice sociale

Tout en tenant compte des principes du développement durable, le développement conjoint des plans sectoriels de la route et du rail permettra de gérer la demande croissante de mobilité terrestre de manière plus globale et plus efficace.

Actuellement, suite à l'engorgement chronique des autoroutes aux abords des grandes agglomérations urbaines et sur certains tronçons du Plateau suisse comme des régions alpines, les pressions politiques se font de plus en plus fortes pour améliorer le fonctionnement du réseau. En raison de l'augmentation des nuisances, ces dysfonctionnements portent préjudice, à long terme, à l'attrait économique des agglomérations. Les remèdes proposés vont de l'extension de ce dernier à l'usage de la télématique, en passant par l'élargissement des autoroutes de quatre à six pistes ou le développement des transports publics.

De par ses implications sociales, économiques et environnementales, la planification routière est un instrument primordial du développement durable. La route et la qualité de vie en sont deux aspects essentiels dans notre pays.

## 1. Introduction

Souvent, le citoyen ne pense à la route que lorsqu'elle crée des nuisances devant sa maison. Il l'utilise chaque jour sans y songer pour aller travailler, pour ses loisirs, pour se ravitailler ou pour conduire les enfants à l'école. Elle va tellement de soi que les usagers perdent souvent conscience de son utilité.

Et pourtant, la route est un des éléments primordiaux de l'activité économique et sociale de notre pays. En desservant de manière efficace les régions périphériques, elle est aussi un de éléments qui assurent la cohésion nationale.

La route et la qualité de vie sont deux aspects essentiels du développement durable et harmonieux de notre pays.

## 2. Les besoins prioritaires auxquels répond la construction de routes

La priorité politique actuelle en Suisse est, dans ce domaine, la mise à disposition d'une infrastructure de transport terrestre performante afin d'assurer que les personnes, les biens et les marchandises puissent circuler aussi librement que possible. Par cela nous voulons préserver voire améliorer l'attrait de notre territoire pour les entreprises et ainsi la compétitivité économique de notre pays.

Pour bien comprendre les attentes des citoyens face au développement du réseau routier, il faut faire un bref historique de la construction des routes nationales :

- ⇒ Planification des routes nationales, 1950 - 1960
- ⇒ 23 décembre 1959, arrêté fédéral concernant l'emploi de la part du produit des droits d'entrée sur les carburants destinés aux constructions routières
- ⇒ 8 mars 1960, loi fédérale sur les routes nationales
- ⇒ 21 juin 1960, arrêté fédéral sur le réseau des routes nationales
- ⇒ actuellement (2002), 90% du réseau autoroutier suisse est achevé
- ⇒ achèvement prévu pour 2015 environ

Dans un premier temps, la priorité a été donnée au développement économique du pays et nous avons alors surtout réalisé des tronçons reliant les villes principales sur l'axe est-ouest et nord-sud. Dans un second temps nous avons mis l'accent sur le désenclavement des régions périphériques.

La priorité politique actuelle est clairement l'achèvement du réseau. L'augmentation sensible des charges de trafic, en particulier à proximité des agglomérations, cause des problèmes ponctuels de congestion.

Actuellement, suite à l'engorgement chronique des autoroutes aux abords des grandes agglomérations urbaines et sur certains tronçons autoroutiers du plateau suisse comme des régions alpines, les pressions politiques se font de plus en plus fortes pour améliorer le fonctionnement du réseau. Ces dysfonctionnements portent préjudice, à long terme, à l'attrait économique des agglomérations en raison de l'augmentation des nuisances. Les remèdes proposés vont de l'extension de ce dernier à l'usage de la télématique, en passant par l'élargissement des autoroutes de quatre à six pistes ou le développement des transports publics.

### 3. La planification générale des infrastructures routières

Outre la décision formelle de construire le réseau des routes nationales de 1960, nous sommes en train de d'élaborer de façon coordonnée le plan sectoriel des routes et le plan sectoriel du rail. L'administration fédérale réalise ces plans et consulte les autorités locales et les organisations concernées. Ce document sera l'instrument stratégique de coordination et de planification du réseau routier pour les prochaines décennies. Il pourra, au besoin, être révisé et adapté.

### 4. Des outils d'aide à la décision performants permettant de bien cerner les critères sociaux économiques

L'évaluation économique prend en considération les coûts de construction, d'exploitation et d'entretien. Les critères utilisés sont multiples :

- ⇒ temps de déplacement,
- ⇒ coûts fixes et coûts variables des véhicules,
- ⇒ accessibilité aux axes routiers principaux
- ⇒ desserte des régions périphériques

Jusqu'à présent, les examens d'opportunité des projets routiers sont basés sur une analyse de la valeur d'utilité. L'idée est que chacun des groupes d'intérêt consultés lors du processus de planification donne son avis en fonction de ses sensibilités politiques et éthiques, et que la somme pondérée des notes donne l'ordre de préférence des variantes.

Actuellement nous introduisons une méthode d'appréciation et d'optimisation des projets routiers selon les objectifs du développement durable. Cette méthode est basée sur une combinaison de l'analyse coûts/bénéfice classique et de trois analyses d'utilité distinctes pour chacun des trois volets du développement durable, à savoir la solidarité sociale, l'efficacité économique et la protection de l'environnement.

### 5. Des modalités de décision adaptées au niveau politique concerné

La Suisse est un état fédéral, en d'autres termes un ensemble de cantons, le pouvoir de décision étant attribué aux régions selon le principe de subsidiarité.

La planification et les modalités de décisions ne sont pas les mêmes pour les routes nationales (généralement les autoroutes) et les routes cantonales.

Les **routes nationales** sont réalisées par les autorités cantonales qui soumettent aux autorités fédérales les projets routiers qui s'inscrivent dans une logique interrégionale. Ces projets sont alors évalués par les spécialistes de l'Office fédéral des routes et de l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage. Ensuite, le Conseil fédéral délivre les autorisations de construire.

La réalisation du projet se fait alors sous la direction du canton, lui-même contrôlé par les autorités fédérales.

La plupart des **routes cantonales et communales** sont construites et entretenues par les cantons et les communes, sans intervention de l'administration fédérale. Seuls quelques axes principaux sont subventionnés par la Confédération.

## 6. Évaluation de l'impact d'un projet routier sur les activités humaines

L'impact d'une route est évalué lors de l'établissement du projet. Les incidences environnementales ainsi qu'une comparaison des coûts et des bénéfices font partie intégrante du projet. Il y a quelques années encore, les aspects environnementaux étaient privilégiés. En raison de l'augmentation des coûts de construction, nous avons introduit cette analyse coûts/bénéfices.

Le concept du développement durable devrait permettre, à terme, d'avoir une évaluation plus globale des projets, en particulier en ce qui concerne les aspects de développement économique du pays et de ses régions ainsi que les aspects de solidarité sociale.

Actuellement, nous introduisons une méthode d'appréciation et d'optimisation des projets routiers selon les objectifs du développement durable, à savoir la solidarité sociale, l'efficacité économique et la protection de l'environnement.

Notre système de démocratie directe est quelquefois un peu lourd à manipuler, mais il garantit un bon niveau de participation des acteurs concernés. Des protestations qui mènent à des blocages de la circulation sur les routes sont pour cette raison très rares, voire anecdotiques.

L'impact de la route sur les activités humaines, considéré ces dix dernières années, est multiple et complexe. L'amélioration de l'accessibilité aux régions périphériques a permis leur désenclavement social et économique. Cela a permis d'augmenter les investissements dans ces régions, jusqu'ici délaissées.

Les liaisons rapides et sûres entre les villes ont contribué au développement de notre économie nationale et régionale. Nos entreprises ont ainsi un meilleur accès à une main d'œuvre qualifiée répondant à leurs besoins spécifiques; l'élargissement des marchés de marchandises et de services a également été rendu possible.

L'augmentation de trafic sur les grands axes et aux abords des agglomérations importantes occasionne des bouchons et constitue un danger accru pour les usagers. Ces perturbations de trafic diminuent à leur tour l'accessibilité aux centres des agglomérations, favorisant ainsi la périurbanisation. L'augmentation massive du trafic lourd a aussi des effets néfastes sur la qualité de vie le long des grands axes routier (bruit et qualité de l'air).

D'autre part, dans les régions alpines, des phénomènes micro climatiques (inversion du gradient de température en hiver) ont posé de gros problèmes de qualité de l'air.

Une analyse relativement récente du Professeur Baum de l'Université de Cologne (2000) arrive à la conclusion que l'avantage additionnel du transport routier suisse (sans le transit) atteint 57,9 milliards de francs suisses, dont 14,9 sont à considérer comme des avantages externes. Cette analyse a été âprement discutée parmi les spécialistes suisses.

## 7. Perception de la route par les citoyens

Le monde économique et les citoyens sont de plus en plus conscients des dysfonctionnements de notre réseau routier.

Les responsables routiers en sont conscients et préconisent une politique basée d'une part sur le transfert du trafic de la route au rail et d'autre part sur une amélioration de la fonctionnalité du réseau par des améliorations ponctuelles de l'infrastructure.

Les nuisances routières le plus souvent dénoncées sont le bruit, les atteintes au paysage, les polluants atmosphériques et les atteintes au climat. Les autorités politiques ont réagi et ont lancé un vaste programme de construction de parois anti-bruit et exigent par ailleurs de plus en plus souvent la construction de tunnels et de galeries. L'amélioration de la fluidité du trafic par la télématique et la mise en place de giratoires devrait aussi améliorer la qualité de l'air.

Le déséquilibre entre la demande et l'offre d'infrastructure de transport routier exacerbe les conflits d'intérêt entre les usagers de la route, les riverains et les milieux de protection de l'environnement. L'idée directrice du développement durable devrait à terme permettre de résoudre ces conflits de façon plus transparente et durable.

### **8. Les routes de l'avenir et le développement durable**

A la suite du Sommet de la terre à Rio en 1992, la Suisse a pris en compte les principes du développement durable lors de la révision de sa Constitution.

L'article 2 élève le développement durable au niveau des buts constitutionnels : «La Confédération suisse favorise la prospérité commune, le développement durable, la cohésion interne et la diversité culturelle dans notre pays ».

L'article 73 de notre Constitution prévoit que «la Confédération et les cantons œuvrent à l'établissement d'un équilibre durable entre la nature, en particulier sa capacité de renouvellement, et son utilisation par l'être humain ».

Sur cette base constitutionnelle, les administrations fédérales et cantonales sont en train d'établir des stratégies globales. Le ministère en charge de la question des transports a clairement publié ses objectifs dans sa stratégie en 1999 :

- ⇒Prise en considération des trois volets de la mobilité durable, à savoir la viabilité écologique, l'efficacité économique et la justice sociale
- ⇒Principe de prévention et principe du pollueur payeur
- ⇒Service public : garantir une mobilité de base sur l'ensemble du territoire,
- ⇒Réduire les risques pour la santé des personnes et augmenter leur bien être

Des groupes de travail développent actuellement des stratégies sectorielles et supra sectorielles comme par exemple, le plan sectoriel des routes, le plan directeur des déplacements non motorisés ou le plan directeur mobilité durable. Le développement conjoint des plans sectoriels de la route et du rail permet de mieux mettre en valeur la complémentarité de ces modes de transport.

L'opérationnalisation de ce concept du développement durable est devenue une nécessité politique. En effet, après l'achèvement du réseau des routes nationales selon le plan du réseau décidé en 1960, les futures extensions devront être appréciées dans leur globalité et dans toute leur complexité selon les principes du développement durable. Au vu de l'augmentation des frais d'entretien de nos routes et compte tenu de l'assouplissement de l'affectation obligatoire des impôts et taxes sur les carburants, les moyens à disposition vont se raréfier. Une priorisation transparente des projets routiers deviendra ainsi inéluctable.

Dans le cadre de sa dernière stratégie du développement durable, le Conseil fédéral a adopté les bases d'une politique de la sécurité routière « vision zero » visant à réduire le nombre de victimes des accidents de la route.

## **9. Les principaux acteurs du secteur routier et leur interactions**

Les principaux acteurs du secteur routier sont :

- ⇒le Conseil fédéral
- ⇒les autorités fédérales
- ⇒les parlements cantonaux
- ⇒les autorités cantonales
- ⇒les associations nationales de protection de l'environnement et de défense des droits des usagers
- ⇒les associations professionnelles
- ⇒les associations locales

La répartition des tâches et des compétences entre les autorités fédérales et cantonales est relativement complexe et remise en question. Le financement est assuré par les pouvoirs publics fédéraux et locaux. La clef de répartition entre ceux-ci est fonction de la force économique des cantons et de l'importance de la route du point de vue fonctionnel.

Dans le cadre légal actuel, les projets de construction importants, en particulier les projets routiers, sont élaborés en intégrant de manière étroite les personnes ou associations concernées. Cette culture politique axée sur la participation est certainement positive par rapport au développement durable mais peut amener, dans certains cas, à privilégier les intérêts particuliers et locaux au détriment de l'intérêt national.

## **10. La conception des routes par une équipe pluridisciplinaire**

L'organisation des activités humaines dans l'espace est régie par des plans d'aménagement du territoire nationaux et cantonaux. Sur la base de ces plans, les autorités cantonales définissent des projets.

Les routes cantonales et communales sont planifiées et réalisées par les autorités locales. Elles font appel, selon les besoins, à des spécialistes en protection de l'environnement ou en urbanisme.

Les projets de routes nationales et de routes principales sont élaborés selon un schéma rigide et prédéfini (projet général, projet d'exécution et projet de détail).

Parallèlement à l'élaboration technique du projet, un bureau spécialisé en protection de l'environnement analyse d'une façon générale l'impact du projet sur l'environnement et contrôle que les valeurs limites fixées par la législation environnementale sont respectées. Ce rapport d'impact est ensuite adressé à l'administration fédérale compétente qui donne son avis. Les conclusions des autorités chargées de la protection de l'environnement et du contrôle technique des projets sont alors reprises par le groupe de projet, qui réalise l'étape suivante. Lorsque le projet est jugé conforme et que le financement est assuré, on passe alors à la réalisation.

Les chantiers importants des routes nationales font souvent l'objet d'un suivi environnemental qui a pour but de contrôler que les exigences environnementales sont respectées.

## 11. Conclusion

La planification routière est, de part ses implications sociales, économiques et environnementales, un instrument primordial du développement durable.

L'augmentation de la demande en matière de mobilité à laquelle nous devons répondre ces prochaines années nécessite une approche intégrée basée sur une pesée d'intérêts transparente des différents acteurs sociaux, économiques et politiques. La concrétisation de l'idée directrice du développement durable permettra ainsi d'augmenter à terme la qualité de vie dans notre pays.