

Peter Knoepfel, Katia Horber-Papazian, Martin
Benninghoff, Serge Terribilini,
Sonja Wälti

**Le Fédéralisme d'exécution en
matière de politiques publiques
à incidence spatiale**

Working paper de l'IDHEAP 13/2001
UER: Politiques publiques et environnement

Le fédéralisme d'exécution en matière de politiques publiques à incidence spatiale

Peter Knoepfel
Katia Horber-Papazian
Martin Benninghoff
Serge Terribilini
Sonja Wälti

UER: Politiques publiques et environnement

Working paper de l'IDHEAP 13/2001
décembre 2001

RESUME

Problématique et dessin de recherche

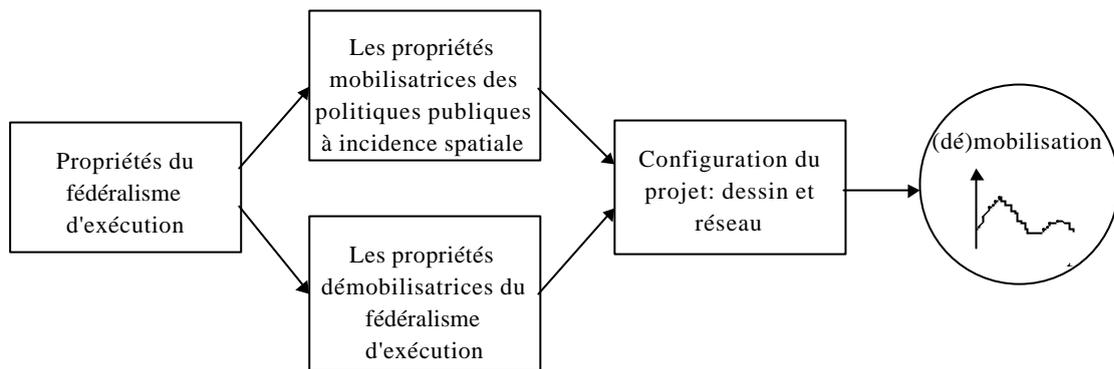
Nous constatons, aujourd'hui, la multiplication de politiques fédérales ayant une incidence directe ou indirecte dans l'espace. Il ne s'agit pas seulement des politiques qui font partie des "plans sectoriels" de la Confédération" (selon la législation fédérale sur l'aménagement du territoire), mais également d'autres politiques fédérales traditionnellement peu liées à l'espace (p.ex. politiques sociales). On pourrait s'attendre à ce que ces politiques, avec leur logique d'action inévitablement conflictuelle de par leur nature distributive, remettent en question les structures propres au système institutionnel fédéraliste. Or, il apparaît que la plupart des situations de mise en œuvre des politiques à incidence spatiale se déroulent sans "crise". C'est ce paradoxe qui est à l'origine de la présente recherche.

Au centre de notre questionnement se trouve le fonctionnement particulier des politiques publiques à incidence spatiale. Celui-ci est mis en relation avec le fédéralisme d'exécution de deux manières: premièrement, nous constatons que les besoins de mise en œuvre des politiques à incidence spatiale - relativement centralisatrices - sont, a priori, incompatibles avec la logique institutionnelle du fédéralisme d'exécution et, deuxièmement, nous démontrons que ce dernier a finalement un effet démobilisateur, dans la mesure où il offre des possibilités d'adaptation des politiques à incidence spatiale aux niveaux cantonal et communal. Pour chacun des angles d'attaque possibles - logique institutionnelle du fédéralisme d'exécution / logique d'action de la mise en œuvre des politiques publiques à incidence spatiale -, nous avons élaboré un modèle d'analyse constitué de ses propres variables et hypothèses: le modèle "politiques publiques" et le modèle "fédéralisme d'exécution" (cf. Figure 1).

L'analyse empirique est fondée sur neuf études de cas concernant chacune un projet de mise en œuvre provenant de trois politiques différentes: la construction de routes principales, la construction de lignes électriques à très haute tension et la protection des sites marécageux. Ce choix nous a permis d'étudier des politiques dont le promoteur se

situé à différents niveaux: au niveau fédéral (protection des sites marécageux), au niveau cantonal (construction des routes principales) et dans le secteur para-étatique (construction des lignes électriques). Sous l'angle de la politique environnementale, la recherche nous a également donné l'occasion d'étudier à la fois des politiques réactives (protection par réaction à un projet d'infrastructure: routes, lignes électriques) et une politique proactive (protection active: sites marécageux).

Figure 1: *Modèle d'analyse*



La mobilisation: construction de la variable dépendante

Les études de mobilisation proviennent en grande partie de l'analyse des mouvements sociaux. Celles-ci opérationnalisent la mobilisation souvent à travers les ressources internes (propres à un mouvement social) et externes (fournies par le cadre institutionnel à travers les structures des opportunités politiques). Pour des raisons d'accès aux données, nous avons renoncé à une telle opérationnalisation en utilisant un indicateur auxiliaire plus simple, à savoir les événements de mobilisation. Cette abstraction est assez couramment appliquée lorsqu'il s'agit de décrire l'évolution d'un processus de mobilisation contestataire.

Nous avons opté pour une récolte itérative des données en forme de reconstitution exhaustive de l'historique de chaque cas de mise en œuvre. La presse constituait normalement le point de départ de cette reconstruction. La chronologie était complétée, au fur et à mesure, par la consultation de dossiers auprès de différents acteurs, notamment les promoteurs et les contestataires principaux, et sur la base d'entretiens

exploratoires. Puis nous avons réalisé, à l'aide d'un questionnaire, des entretiens semi-directifs pour chacune des études de cas.

Pour constituer les unités d'analyse, nous avons divisé les cas selon les variations de la variable dépendante, c'est-à-dire que nous avons isolé les unités selon qu'elles se distinguent par période (phase temporelle) consensuelle ou conflictuelle. Nous avons ainsi des unités d'analyse (phases) qui se caractérisent par une augmentation de la conflictualité (*phases de mobilisation*), des unités qui démontrent une diminution de la conflictualité (*phases de démobilisation*) et enfin des unités où le niveau de conflictualité reste stable (*phases de stabilisation*).

Hypothèses

Le modèle "politiques publiques"

Les hypothèses expliquant la mobilisation que propose l'analyse des politiques publiques ont été formulées sur la base des quatre dimensions analytiques couramment retenues, à savoir le programme administratif, l'arrangement politico-administratif, le contexte administratif et les affectés. Nous avons ainsi postulé:

- *Hypothèse 1.0 (programme administratif)*: La non prise en compte d'autres politiques publiques dans le programme administratif entraîne des conflits de mise en œuvre susceptibles de stimuler une mobilisation.
- *Hypothèse 2.0 (arrangement politico-administratif)*: La non-intégration des acteurs représentant des intérêts d'autres politiques publiques dans l'arrangement politico-administratif en raison d'une absence de coordination horizontale au niveau cantonal entraîne la mobilisation de conflits de mise en œuvre.
- *Hypothèse 3.0 (contexte administratif)*: Si le promoteur est entouré d'un contexte administratif hostile aux intérêts des affectés, il y aura mobilisation et la mise en œuvre du projet sera conflictuelle.
- *Hypothèse 4.0 (affectés)*: L'exclusion du réseau de politique publique des acteurs sociaux conduit à la mobilisation et au conflit.

Le tableau suivant présente l'opérationnalisation de ces dimensions analytiques plus en détail:

Tableau 1: Opérationnalisation des dimensions analytiques du modèle "politiques publiques"

	<i>Dimension de la politique publique</i>	<i>Variable</i>	<i>Indicateur</i>
1. 0	programme administratif	blocage de mise en œuvre par des intérêts non pris en compte	présence, au sein du programme administratif de la politique en question, d'éléments substantiels se référant à d'autres politiques
2. 0	arrangement politico-administratif	coordination horizontale entre acteurs administratifs cantonaux de politiques différentes	fréquence des échanges entre les acteurs d'un même niveau institutionnel mais de politiques différentes, l'indice se calcule en termes de clique
3. 0	contexte administratif de l'acteur institutionnel	contexte administratif du promoteur	écart entre les intérêts prédominant au sein du contexte administratif et les intérêts des affectés
4. 0	degré d'ouverture ou de fermeture de l'APA aux affectés	structure des relations	exclusion des acteurs sociaux de la "clique" politico-administrative comprenant le promoteur

Le modèle "politiques publiques" confirmerait donc l'apparition de conflits importants dans la mise en œuvre de politiques publiques à incidence spatiale. Il en est tout autre du modèle "fédéralisme d'exécution".

Le modèle "fédéralisme d'exécution"

Les hypothèses alternatives ont été développées sur la base de la littérature au sujet du fédéralisme d'exécution en Suisse. Celle-ci permet de dégager essentiellement quatre caractéristiques distinctives du fédéralisme d'exécution:

1. *Coopération verticale élevée*: le fédéralisme d'exécution constitue une sorte de "division du travail" par laquelle, de façon très simplifiée, le centre programme et les cantons mettent en œuvre. Cette coopération se reflète dans le programme administratif d'une politique en forme de ce qu'on appelle communément la "distribution des compétences".
2. *Enchevêtrement vertical faible*: le fédéralisme d'exécution est caractérisé par un faible enchevêtrement entre l'administration fédérale et les administrations cantonales, qui fonctionnent de façon indépendante et qui ont chacune leur domaine d'activité bien défini.
3. *Autonomie cantonale et locale*: les cantons disposent notamment d'une autonomie organisationnelle importante, leur permettant en principe de définir à leur gré la façon

dont la mise en œuvre est organisée sur le plan administratif. Ils délimitent en outre la participation des communes dans l'accomplissement d'une tâche.

4. *Inégalités et différenciation spatiale*: le fédéralisme d'exécution est fondé sur l'idée que le rapprochement de la mise en œuvre au groupe cible sur le plan local est une bonne chose, car il permet de mieux cibler les effets d'une politique et d'intégrer les intérêts locaux dans la mise en œuvre. On oublie souvent que ce ciblage a également tendance à renforcer les inégalités.

Afin de mieux conjuguer les modèles "politiques publiques" et "fédéralisme d'exécution", nous nous sommes efforcés de "retraduire" ces quatre traits caractéristiques dans la terminologie de l'analyse des politiques publiques telle que présentée ci-dessus, en formulant des hypothèses alternatives. Ainsi, la coordination verticale se manifeste au niveau de la partie centrale du programme administratif; l'enchevêtrement vertical fait allusion à l'arrangement politico-administratif; l'autonomie cantonale et locale peut être traduite en termes de contexte administratif; et les inégalités se manifestent au niveau du groupe cible. Voici donc les hypothèses alternatives proposées par l'analyse du fédéralisme d'exécution:

- *Hypothèses alternatives quant au programme administratif*: appropriation et possibilité de non-application du programme administratif
 - 1.1 La possibilité d'appropriation de la politique fédérale à l'aide du programme administratif complémentaire produit par les cantons – ou, le cas échéant, les communes – conduit à la démobilisation.
 - 2.1 La possibilité de non-application du programme administratif fédéral empêche les conflits et a un effet démobilisateur.
- *Hypothèses alternatives quant à l'arrangement politico-administratif*: ouverture sélective de l'arrangement politico-administratif cantonal et autonomisation de l'acteur cantonal
 - 3.1 L'ouverture sélective de l'arrangement politico-administratif cantonal pour des acteurs (publics et sociaux) puissants au niveau local permet la démobilisation.
 - 4.1 L'autonomisation de l'acteur administratif cantonal chargé du projet permet la résolution de conflits et donc la démobilisation.
- *Hypothèses alternatives quant à l'autonomie locale et cantonale*: processus d'apprentissage du promoteur et appropriation du projet au niveau régional et local
 - 5.1 Il y a un processus (pragmatique) d'apprentissage de la part du promoteur qui conduit à une prise en compte des intérêts des affectés, ce qui entraîne une réduction du conflit et donc une démobilisation.
 - 6.1 La possibilité d'une appropriation régionale ou locale de la politique au niveau symbolique et physique réduit le conflit et a donc un effet démobilisateur.

- *Hypothèses alternatives quant aux inégalités*: localisation socio-spatiale et compensations

7.1 Le projet est localisé chez des groupes à faible capacité de mobilisation, ce qui conduit à une démobilité des acteurs puissants.

8.1 La possibilité de compensations ciblées offertes aux affectés conduit à une démobilité.

Tableau 2: *Opérationnalisation des dimensions analytiques du modèle "fédéralisme d'exécution"*

	Dimension du fédéralisme d'exécution suisse	Variable	Indicateur
1. 1	coopération verticale	appropriation régionale du projet au niveau de la législation	écart entre objectifs de la politique tels que figurant dans le programme administratif de l'échelon supérieur et les objectifs du projet tels que figurant dans le programme administratif cantonal (bases légales) ou tels qu'invoqués par les acteurs
2. 1	coopération verticale	Non-application du programme administratif	écart entre le programme administratif (fédéral) et les procédures et normes appliquées dans le cas concret
3. 1	degré d'enchevêtrement vertical	structure des relations	sélectivité de l'ouverture de l'arrangement politico-administratif en termes de relations privilégiés entre des acteurs (publics ou sociaux) locaux et certains services cantonaux
4. 1	degré d'enchevêtrement vertical	autonomie de l'acteur administratif cantonal	centralité relationnelle (<i>betweenness</i>) de l'acteur cantonal (dans le cas des routes: local) chargé du projet: dans quelle mesure l'acteur cantonal (local) constitue un passage obligatoire pour les autres acteurs
5. 1	autonomie cantonale et locale	perception du projet par le promoteur	comparaison de la perception du promoteur par rapport à sa perception dans la phase précédente, l'évolution constitue un apprentissage (pragmatique) par le promoteur
6. 1	autonomie cantonale et locale	appropriation physique et/ou symbolique du projet au niveau régional/local	écart entre le projet initial et la variante en termes physiques et symboliques
7. 1	inégalités	capacité de mobilisation des affectés	mise en rapport entre la localisation du projet et le statut socio-spatial des affectés
8. 1	inégalités	compensations	existence de compensations ciblées en faveur des affectés ou de leurs représentants

Les deux modèles "politiques publiques" et "fédéralisme d'exécution", avec leur ensemble de facteurs explicatifs, ont alors été appliqués à chaque projet étudié (lui-même subdivisé en phases temporelles). L'idée est que les projets mis en œuvre sont bien sûr à la fois influencés par les facteurs propres au modèle "politiques publiques" et au modèle "fédéralisme d'exécution", mais l'influence de l'un ou l'autre varie dans son étendue selon les étapes de la réalisation. La méta-hypothèse sous-jacente est que le modèle "politiques publiques" devrait être le plus pertinent dans l'explication de la mobilisation, et celui du

"fédéralisme d'exécution" devrait en revanche être plus adéquat pour comprendre la démobilisation. Cette approche nous permet de dépasser la dichotomie un peu sommaire et artificielle entre conflit et consensus en appréhendant cette double dimension de manière dialectique. Notre intérêt s'est ainsi de plus en plus déplacé de la question du consensus et du conflit vers celle du passage de l'un à l'autre (mobilisation, stabilisation et démobilisation des acteurs dominants).

La méta-hypothèse explicative de l'évolution de la mobilisation: analyse par cas

Nous partons du principe que toute nouvelle politique publique, et les projets et processus de mise en œuvre y associés, est la juxtaposition, ou l'insertion, de nouveaux principes d'action dans une structure institutionnelle héritée des processus antérieurs et de fait en partie stabilisée. On peut alors s'attendre à ce que, lors des processus de mise en œuvre, dans un premier temps, les caractéristiques des politiques publiques priment sur celles du fédéralisme et orientent les pratiques des acteurs, créant de la sorte un certain nombre de conflits, alors que, dans un deuxième temps, les règles de fonctionnement du fédéralisme d'exécution reprennent le dessus et conduisent en fin de compte à un déroulement relativement consensuel de la mise en œuvre. Cette méta-hypothèse rejoint ainsi le postulat du courant néo-institutionnaliste selon lequel la prégnance des structures institutionnelles oriente de façon décisive le comportement des acteurs et prime sur des arrangements plus précaires de type constellation d'acteurs propres à une politique publique spécifique.

Les projets qui se conforment à cette logique seront appelés *policy killing project*, en ce sens que les principes institutionnels du fédéralisme neutralisent, dans ces cas, en fin de compte les caractéristiques des politiques publiques à incidence spatiale examinées. Si notre méta-hypothèse postule une prépondérance de *policy killing projects*, il ne faut toutefois pas oublier que plusieurs autres cas de figure peuvent se présenter et que certains des projets que nous étudions peuvent s'y conformer. Il convient ainsi de mentionner le cas de figure inverse, soit que le déroulement de la mise en œuvre est inversé: dans une première phase, le consensus règne en raison d'un fonctionnement fédéraliste classique, puis, dans les phases suivantes, les principes d'action de la politique publique, particulièrement conflictuels, prennent progressivement le dessus et

conduisent à un affrontement de forte intensité. Nous parlons alors d'un *institution killing project*.

Il se peut également que l'ensemble des phases d'un projet se déroule de façon uniforme. Cela peut se faire selon les caractéristiques fédéralistes. Dans ce cas, le profil propre de la politique ne parvient jamais à émerger et l'ensemble du projet est consensuel. On se référera à de tels cas de figure comme *total policy killing project*, dans la mesure où les règles du fédéralisme d'exécution prennent le dessus dès le départ. Tout au contraire, on peut encore imaginer des cas où l'ensemble d'un projet est mis en œuvre en suivant la logique – conflictuelle – de la politique publique, sans que celle-ci ne soit à aucun moment atténuée par les règles du fédéralisme. On parlera alors de *total institution killing project*, dans la mesure où l'institution du fédéralisme d'exécution ne fait à aucun moment surface.

Démarche

Le projet intitulé "le fédéralisme d'exécution en matière de politiques à incidence spatiale: facteurs de stabilisation/déstabilisation des rapports entre le centre et la périphérie", proposé par la requête du 28 février 1995 et bénéficiant d'une subvention d'un montant de Sfr. 319'476.- par décision du Conseil de la recherche du Fonds national suisse de la recherche scientifique du 26 août 1995 (no. 1214-043455.95-1) s'est déroulé conformément à la planification prévue dans la requête et s'est achevé le 31 octobre 1997. Les travaux empiriques ont été menés du mois d'avril 1996 au mois de mai 1997. Rappelons que deux des études de cas font partie d'une recherche financée par l'Union européenne au sein du 4^{ème} programme-cadre de recherche portant sur "The Subsidiarity Principle in Environmental Policies", dirigée par Corinne Larrue (OEIL, Paris) et le requérant principal. Cette recherche, dont la partie suisse a été financée par l'Office fédéral de l'éducation et de la science (no OFES: 95.0658 - no UE ENV4 - CT 96-0238) par un contrat signé le 12 juin 1996, s'achèvera à la fin mai 1998.

Nous avons procédé comme suit:

1. Affinement des concepts et reformulation des hypothèses: articulation entre l'analyse du fédéralisme et les études de cas (adaptation du dessin de recherche selon le schéma précédent).

2. Opérationnalisation: développement d'un outil de récolte de données en forme d'un questionnaire ainsi que d'un inventaire des variables.
3. Définition des sources et de la démarche de récolte des données.
4. Analyse des politiques: rédaction d'une pré-étude par politique faisant l'inventaire des cas d'étude potentiels et développant des critères de choix.
5. Choix des cas sur la base de la pré-étude.
6. Travail de terrain: établissement d'une chronologie sur la base des documents secondaires, étoffer et compléter la chronologie à l'aide d'entretiens avec les protagonistes, rédaction d'une étude de cas par projet décrivant le déroulement des faits, inventaire des variables.
7. Interprétations des études de cas: relecture exploratoire des études de cas à la lumière des hypothèses.
8. Construction des unités d'analyse (phases) et de la variable dépendante: relevé des événements de mobilisation et de démobilisation.
9. Analyse et test des hypothèses: construction d'une fiche par unité d'analyse (phase) relevant d'état de toutes les variables explicatives et testant les hypothèses une par une.
10. Rédaction du rapport final.

Résultats empiriques: constellation des variables explicatives

Afin de tester la pertinence de nos hypothèses, nous avons confronté l'état de la variable à expliquer de chaque unité d'analyse à la constellation des variables explicatives proposées par les hypothèses. Pour tester leur pertinences pour chacune des unités, il s'agissait de vérifier si les variables explicatives prennent les valeurs postulées, c'est-à-dire si les hypothèses ont fait la "bonne" *prédiction* en terme de conflit.

Selon notre présentation théorique, nous nous attendons à ce que les *unités de mobilisation* suivent la logique des hypothèses de base proposées par l'analyse des politiques publiques (H-1.0, H-2.0, H-3.0, H-4.0), tandis que les *unités de démobilisation* devraient se conformer aux hypothèses alternatives proposées par l'analyse institutionnelle du fédéralisme d'exécution (H-1.1, H-2.1, H-3.1, H-4.1, H-5.1, H-6.1, H-7.1, H-8.1). Pour vérifier si tel est le cas, il s'agit donc d'appliquer *toutes* les hypothèses à *toutes* les unités d'analyse.

Le tableau ci-après (cf. *Tableau 3*) met en évidence le pouvoir prédictif de chacune des hypothèses, c'est à dire leur capacité de prévoir, sur la base de l'état de la variable

explicative, la mobilisation là où il y a effectivement mobilisation et la démobilisation là où il y a démobilisation. La ligne contenant le total indique (en %) combien d'unités d'analyses ont pu être prédites correctement sur la base de l'état de la variable indépendante. Les autres lignes contiennent ce même pourcentage – que nous appellerons "taux d'ajustement" – différencié d'après le type d'unité.

Tableau 3: Test des hypothèses

	Unités de mobilisation	Unités de stabilisation (A)	Unités de démobilisation	Unités stabilisation (B)	Total des unités
<i>intérêts (H-1.0)</i>	73%	50%	80%	0%	59%
<i>coordination (H-2.0)</i>	45%	50%	70%	20%	50%
<i>contexte (H-3.0)</i>	100%	100%	20%	0%	59%
<i>acteurs (H-4.0)</i>	64%	67%	30%	0%	44%
<i>appropriation H-1.1</i>	73%	67%	60%	0%	56%
<i>application H-2.1</i>	64%	67%	70%	0%	56%
<i>structure H-3.1</i>	73%	67%	60%	0%	56%
<i>autonomie H-4.1</i>	18%	50%	60%	20%	38%
<i>apprentissage H-5.1</i>	55%	50%	80%	p.r.	74%
<i>appropriation H-6.1</i>	45%	17%	90%	0%	47%
<i>localisation H-7.1</i>	82%	83%	100%	40%	53%
<i>compensations H-8.1</i>	64%	0%	90%	20%	81%
<i>ensemble des hypothèses "politiques publiques"</i>	100%	83%	80%	0%	75%
<i>ensemble des hypothèses "fédéralisme d'exécution"</i>	55%	50%	90%	0%	56%

'p.r.': pas relevant

Discussion des résultats à la lumière des hypothèses

Sur l'ensemble des résultats présentés ci-dessus, deux conclusions s'imposent: premièrement, la supposition que nous avons faite selon laquelle les phases de mobilisation s'expliquent avant tout à l'aide des éléments propres aux modèles "politiques publiques" alors que les phases de démobilisation sont d'abord dues aux caractéristiques du fédéralisme d'exécution est dans l'ensemble confirmée. Deuxièmement, on doit nuancer cette affirmation en constatant que, dans les cas de mobilisation, les hypothèses relatives au fédéralisme sont moins pertinentes, que ne le sont les hypothèses concernant les politiques publiques pour les unités de démobilisation. Cela signifie que la mobilisation est d'abord due aux éléments que la politique publique impose à la mise en œuvre. Dans ce cas, les mécanismes du fédéralisme sont plus ou moins "inhibés". En revanche, les phases de mobilisation trouvent une issue consensuelle grâce au fédéralisme, mais ce dernier jouit également du renfort d'une nouvelle articulation des

éléments propres à la politique publique. On pourrait en conclure que, si le fédéralisme peine à influencer les politiques publiques lorsque celles-ci sont nouvelles ou à un stade peu avancé de la mise en œuvre, celles-ci se fondent cependant aisément dans le moule consensuel du fédéralisme tout en y apportant leurs caractéristiques propres, faisant peut-être évoluer sensiblement (sur le long terme) les institutions suisses dans le sens d'une plus grande disponibilité d'accueil pour des politiques publiques à incidence spatiale centralisées.

Discussion des résultats à la lumière de la méta-hypothèse

Notre méta-hypothèse affirme que le modèle "politique publique" devrait être plus pertinent dans l'explication de la mobilisation et que le modèle "fédéralisme d'exécution" devrait en revanche déployer tous ses effets dans les phases de démobilisation. Ainsi, en s'intéressant aux mécanismes dialectiques régissant les relations entre le conflit et le consensus au sein des politiques publiques, nous avons analysé de manière diachronique la mise en œuvre de politiques publiques afin de pouvoir évaluer la prédominance du fédéralisme d'exécution comme facteur institutionnel sur la mise en œuvre des politiques à incidence spatiale.

La première conclusion que nous tirons de cette étude par rapport à la prédominance du fédéralisme d'exécution comme facteur institutionnel sur la mise en œuvre des politiques publiques à incidence spatiale est que, comme nous l'avons mentionné plus haut, si le fédéralisme peine à influencer les politiques publiques lorsque celles-ci sont nouvelles ou à un stade peu avancé de la mise en œuvre, celles-ci, avec le temps, se fondent cependant aisément dans le moule du fédéralisme tout en modifiant, peut-être, sensiblement ce dernier.

Mais nous constatons également que le modèle politique publique agit sur la démobilisation. Pour l'ensemble des cas et des phases les modèles politique publique et fédéralisme d'exécution expliquent conjointement 17 phases sur les 32 que nous avons analysées. Cela signifie que les phases où seul un modèle est explicatif (politique publique ou fédéralisme d'exécution), à savoir 11 phases sur 32, ne constituent de loin pas la règle et sont paradoxalement à considérer comme une constellation atypique de la

mise en œuvre des politiques à incidence spatiale. En effet, tout comme nous avons postulé que les cas n'étaient pas soit conflictuels, soit consensuels, mais qu'il y avait une relation dialectique entre ces deux termes, de même nous affirmons qu'il y a également une relation réciproque entre les modèles politique publique et fédéralisme d'exécution et qu'ils ne peuvent être complètement déconnectés l'un de l'autre.

Ce qui constitue à nos yeux une surprise, c'est la présence des hypothèses politiques publiques dans l'explication des phases de démobilisation. Ce constat nous amène à penser que la résolution des conflits dans le cadre de politiques à incidence spatiale se réalisera peut-être à l'avenir, non plus dans le cadre du modèle fédéralisme d'exécution, mais, au moins en partie, dans celui de type politique publique. En effet, la démobilisation se réalise lors de séances de négociation entre le promoteur et l'élite des acteurs affectés (intégration des intérêts et des acteurs sociaux locaux), c'est-à-dire, ceux qui ont un fort pouvoir de mobilisation. La protection des sites marécageux illustre parfaitement ce phénomène.

La discussion de la méta-hypothèse montre également des différences entre les trois politiques retenues. Ainsi les trois cas de la construction des lignes à haute tension sont atypiques par rapport aux deux autres politiques et n'illustrent pas la méta-hypothèse. C'est-à-dire que la mise en œuvre de cette politique publique à incidence spatiale ne parvient pas à s'intégrer dans le contexte institutionnel régional et local et à s'insérer dans le modèle du fédéralisme d'exécution. Ce constat s'explique en raison de la structure para-étatique de la politique et du rôle joué par les acteurs privés. Ceci nous amène à postuler que la résolution des conflits pour des politiques publiques qui tendraient à se privatiser ne passera plus par les mécanismes du fédéralisme d'exécution, mais par ceux de politiques publiques plus détachées de toute contrainte institutionnelle. Les différences rencontrées entre la construction des routes et la protection des sites marécageux proviennent, en partie, du niveau à partir duquel les politiques ont été initiées. Ainsi, pour le cas des routes, l'impulsion provient d'acteurs cantonaux dont l'élaboration du projet en terme de variante prend déjà fortement en compte la configuration du pouvoir local, c'est-à-dire les intérêts des élites locales. A contrario, la politique de protection de sites marécageux est plus centralisée, le promoteur étant l'Office fédéral de

l'environnement, des forêts et du paysage. Les projets initiaux (en terme de périmètre) ne prenaient pas en considération les intérêts des acteurs puissants aux niveaux régional et local et touchaient le sol sans égards pour de quelconques critères politico-socio-économiques et présentaient un caractère plus égalitaire, en affectant à la fois des acteurs à faible *et* à fort pouvoir de mobilisation.

Généralisation des résultats à d'autres politiques

Dans quelle mesure peut-on généraliser les conclusions de notre recherche non seulement à l'ensemble des politiques publiques dites "à incidence spatiale", mais également à d'autres politiques publiques?

Comme nous l'avons dit, toute politique s'ancre à un moment où à un autre sur le sol et contribue à produire l'espace, que ce soit, dans tous les cas, de façon directe, par exemple par la construction d'un bâtiment, ou, parfois, de manière indirecte, c'est-à-dire de façon symbolique (délimitation de circonscriptions, par exemple). Le fait, pour toute politique, d'entrer en contact direct avec le sol (puisque c'est cette dimension que nous avons avant tout privilégiée dans cette étude) la conduit à posséder, à un degré plus ou moins important, la propriété des politiques à incidence spatiale définie ci-dessus, soit à générer des conflits en raison de contradictions entre utilisation antérieure et utilisation projetée du sol.

Dans de nombreux cas, les conflits engendrés sont très faibles et fortement circonscrits. Ce peut être, par exemple, une simple opposition contre un nouveau bâtiment administratif de la Confédération de la part d'un riverain.

Dans d'autres cas, les choses peuvent être cependant plus sérieuses. Ainsi, des politiques qui ont (ou plutôt avaient) a priori un impact spatial faible, ou pour le moins fortement dilué, paraissent générer des conflits au moins aussi importants, si ce n'est plus, que les politiques explicitement présentées comme ayant des incidences spatiales. Les conflits de ce type semble en outre se multiplier, ce qui laisse supposer une "spatialisation" des politiques publiques plus générale. C'est par exemple particulièrement le cas dans le domaine social (p.ex. drogue, asile, etc.). On peut légitimement estimer que l'analogie entre ce type de politiques et les politiques à incidence spatiale étudiées dans cette

recherche est loin d'être superficielle et que l'on retrouve dans les deux cas, malgré de nombreuses différences, des contradictions dans les utilisations du sol actuelles et prévues produisant des conflits de grande ampleur. De fait, on peut également supposer que le déroulement de la mise en œuvre de projets liés à ces politiques suit le schéma selon lequel le conflit impliqué par l'arrivée de la politique se résorbera par le biais des caractéristiques du fédéralisme d'exécution et certaines de celles propres à la mise en œuvre des politiques publiques.

Conclusions

Le fait que même des politiques habituellement considérées comme "non-spatiales" présentent, en raison de leurs répercussions directes et indirectes sur l'espace, des caractéristiques identiques aux politiques à incidence spatiale, notamment en matière de conflit, démontre que de plus en plus de politiques publiques sont impliquées dans un processus de spatialisation qui, selon toute logique, engendre un nombre croissant de conflits liés au sol et à son utilisation. Cela pose inmanquablement la question de l'absorption de ces conflits par les structures de décision et de mise en œuvre, en d'autres termes par les institutions politico-administratives régies par le fédéralisme d'exécution. Comment, au terme de notre étude, pouvons-nous esquisser la façon dont les conflits de mise en œuvre liés à l'espace sont et seront gérés institutionnellement?

- Les caractéristiques propres au fédéralisme d'exécution sont non seulement peu pertinentes dans les premières phases de mise en œuvre, inhibées qu'elles sont par l'arrivée massive de la politique, mais nécessitent encore l'appui des mécanismes relatifs à la mise en œuvre des politiques publiques pour garantir une démarche en fin de compte consensuelle.
- La réduction des conflits passe par la mise en concurrence des acteurs; ceux qui participent n'appartiennent pas forcément à une élite établie, mais également aux groupes qui ont émergé de la compétition. Cette participation n'a plus l'allure du clientélisme classique, mais prend au contraire la forme de forums de type médiation ou négociation, outils nouveaux d'intégration des groupes aujourd'hui dominants au détriment des élites habituelles et des canaux spécifiques qu'elles utilisaient. En ce

sens, les politiques publiques pourraient représenter un mécanisme accélérant l'établissement de nouvelles élites (classes moyennes urbaines et particulièrement scolarisées).

- Le phénomène de spatialisation des politiques publiques, dont l'effet est de multiplier le besoin d'accès au territoire, donnera probablement, en vue de résoudre les conflits occasionnés, de plus en plus d'importance au modèle "politique publique", le modèle "fédéralisme d'exécution" perdant ainsi progressivement de sa pertinence. Une telle évolution devrait modifier en profondeur l'action de l'Etat et même son mode de légitimation. En effet, non seulement les acteurs devraient, au moins en partie, être différents, mais le discours public se réorienter, allant d'un type de légitimation valorisant le consensus politique général en direction d'un type de légitimation posant l'efficacité comme axe central de toute mise en œuvre. Les mécanismes habituels de gestion des conflits de mise en œuvre mis en place par ces dernières seraient rapidement appelés à l'obsolescence au profit de démarches de type plus entrepreneuriales, soit plus axées sur une action efficace et rapide en vue d'atteindre les objectifs fixés. En d'autres termes, cela signifie que les modes de légitimation de type légaliste et démocratique céderaient le pas aux types contractuels et performants.

On peut donc se poser la question de savoir si ces deux modèles - "politiques publiques" et "fédéralisme d'exécution" - concurrents ne sont finalement que des modes particuliers de gestion des contradictions entre les groupes dominants; le modèle "politique publique", correspondant plus à la structure et à la composition des élites actuelles et à venir (avant tout urbaines, mobiles, tertiarisées et globalisées), serait destiné à gagner en importance, alors que le modèle "fédéralisme d'exécution", construit au cours de l'histoire en vue d'organiser les conflits entre groupes à vocation plus locale/régionale (moins mobiles, moins urbains, insérés dans des tissus économiques plus ruraux, artisanaux et industriels), devenu inadapté, ne pourrait que décliner. De la sorte, la logique institutionnelle du fédéralisme, dont les caractéristiques politico-administratives spécifiques étaient légitimées par un discours favorisant des concepts de type communautaristes autour de présumés choix collectifs du cadre de vie, céderait le pas à une logique sectorielle et individualisée portée par les politiques publiques, dont le

schéma relationnel atomisé se légitimerait par un discours construit autour des idées d'efficacité et de compétition.

ADMINISTRATIVE FEDERALISM IN MATTERS CONCERNING PUBLIC POLICIES WITH SPATIAL IMPACT

Summary

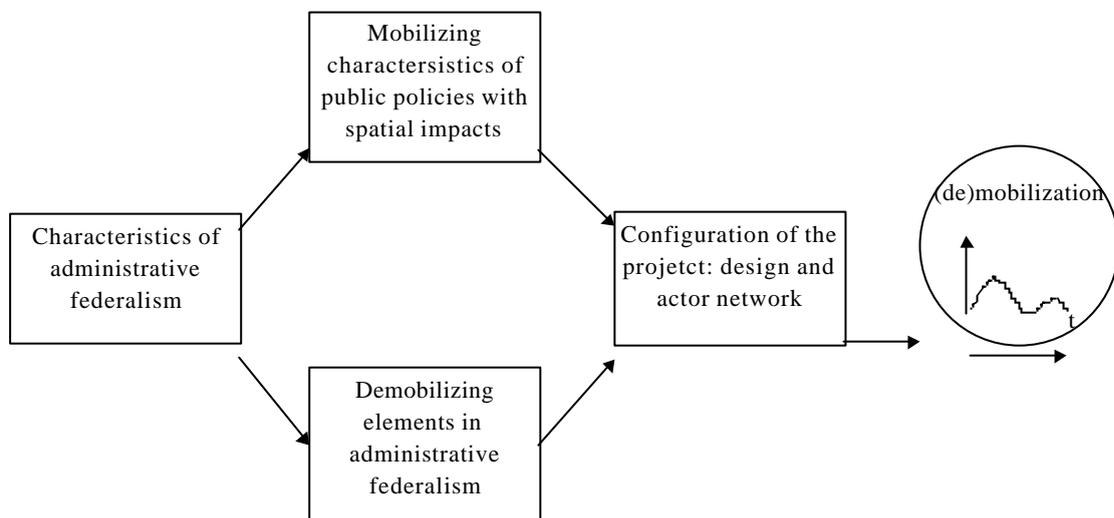
Research method and background

Recently, we have noted a significant increase in the number of federal policies that have a direct or indirect effect on space. This does not only concern policy areas that are explicitly part of the federal planning legislation on national and regional development, but also other federal policies that, until now, have had little spacial impact (social policies, for example). One might expect that these policies would pose a threat to the very structures of the federalist institutional system, because, given their distributive nature, their implementation inevitably creates conflict. However, it would appear that most policies with spatial impact are implemented "painlessly". It is this very paradox that was the basis of our research.

At the center of our research was the particular functioning of public policies with spatial impact. This question was linked to administrative federalism in two ways. First of all, we noted that the implementation of public policies with spatial impact – which require a certain degree of centralization - at first glance seems incompatible with the institutional rationale behind administrative federalism. Secondly, we show that in the end, administrative federalism actually has a demobilizing effect on the population, as it provides cantons and municipalities with the possibility of locally adapting policies with spatial impact to suit their needs. We elaborated analysis models with their own variables and hypotheses for both research approaches (institutional rationale behind administrative federalism versus implementation logic of public policies with spatial impact), and termed them the "administrative federalism" and the "public policies" model models (cf. Figure 1).

The empirical analysis was based on 9 case studies, each concerning an implementation project from three different policies: the building of major roadways, the construction of high-voltage electrical power lines and the conservation of wetlands. This choice allowed us to study policies with initiators situated at different levels: at the federal level for wetland conservation; at the cantonal level for road constructions; and in a para-governmental sector for the power lines. From the perspective of an environmental policy, our research also provided a chance to study both reactive policies (conservation by reacting to an infrastructure project: roads, power lines) and a proactive policy (active protection: wetlands).

Figure 1: Model of Analysis



Mobilization: operationalizing the dependent variable

Research on mobilization is primarily based on the analysis of social protest movements. Mobilization is often operationalized by using internal sources (particular to a social protest movement) and external sources (through political structures provided by the political opportunity structure). Because of the difficulty in obtaining access to these data, we decided not to apply this type of operationalization, and instead used a simpler auxiliary indicator: the mobilization events themselves. This method is used fairly often to analyze protest movement processes.

We opted for a stepwise gathering of data to establish a detailed chronology of each policy implementation process. The newspapers were the obvious starting point for this reconstitution. As we progressed, we completed the chronology by consulting the files of the different participants, notably the major developers and protesters, and conducting exploratory interviews. Then, using a questionnaire, we proceeded with semi-directive interviews for each case study.

To construct our units of analysis, we divided the case studies according to the variations of the dependent variable. In other words, we isolated the units based on whether they were marked by consensual periods or periods of conflict (time phase). This resulted in units of analysis (phases) characterized by increasing conflict (mobilization phases), units demonstrating a decrease in conflict (de-mobilization phases) and finally units in which the level of conflict remained stable (stabilization phases).

Hypotheses

The "public policy" model

The mobilization hypotheses resulting from the analysis of public policies were formulated using four frequently selected analytical categories: the administrative program, the politico-administrative arrangement, the administrative context and all those affected by the policies. Thus we postulated:

- *Hypothesis 1.0 (administrative program)*: Failure to take into consideration other policies in the administrative program results in conflict during implementation, and is likely to trigger a protest movement.
- *Hypothesis 2.0 (politico-administrative arrangement)*: Failure to integrate actors representing the interests of other public policies in the politico-administrative arrangement, due to lacking horizontal coordination at the cantonal level, will create conflict for the project's implementation.
- *Hypothesis 3.0 (administrative context)*: If the developer is surrounded by an administrative context that is hostile to the interests of those affected by the policy, there will be a protest movement, and the implementation of the project will result in conflict.
- *Hypothesis 4.0 (those affected)*: Excluding social actors from the policy network leads to mobilization and conflict.

The following table presents the operationalization of these analytical categories in greater detail:

Table 1: operationalization of the analytical categories of the "public policy" model

	Public policy category	Variable	Indicator
1.0	Administrative program	Taking into account of other policy interests	Presence of substantial elements referring to other policies within the administrative program of the policy in question,.
2.0	Politico-administrative arrangement	Horizontal coordination between cantonal administrators in charge of implementing different policies	Frequency of interaction between actors on a same institutional level but in charge of different policies. The indicator is calculated in terms of network "cliques".
3.0	Administrative context of the institutional actor	Administrative context of the developer	Difference between the predominant interests within the administrative context and the interests of those affected by the project
4.0	Degree of openness (or lack thereof) of the politico-administrative arrangement toward those affected	Structure of the relations	Failure to include social actors in the developer's politico-administrative "clique".

The "public policy" model would therefore seem to confirm the occurrence of major conflict for the implementation of public policies with spatial impact. However, this is absolutely not true of the "administrative federalism" model.

The "administrative federalism" model

The alternative hypotheses were based on publications dealing with administrative federalism in Switzerland. This enabled us to identify four basic, distinctive characteristics of Swiss administrative federalism:

1. *A high degree of vertical cooperation:* Administrative federalism involves a kind of "division of labor" whereby, in simple terms, the center decides and the cantons implement. In the administrative programming of a policy, this cooperation is reflected in what is commonly referred to as a "distribution of competence".

2. *Very little vertical overlapping*: Administrative federalism is characterized by a low degree of overlapping between the federal administration and the cantonal administrations, which operate independently and which each have their own specific sphere of activity.
3. *Cantonal and local autonomy*: The cantons have a high degree of organizational autonomy, which in principle enables them to define the manner in which the implementation of a policy is administered. They also outline the municipalities' degree of participation in the accomplishment of a task.
4. *Spatial differentiation and inequalities*: Administrative federalism is based on the idea that a high degree of participation of the target group in the policy making process at the local level is a good thing, as it makes it possible to better define the effects of a policy and to incorporate local interests into its implementation. The fact that this targeting also tends to reinforce inequalities is often overlooked.

In order to be able to efficiently work with the results of both the "public policy" and "administrative federalism" models, we attempted to "reformulate" these four characteristic traits into the terminology used in the public policy analysis presented above, thus making it possible to formulate alternative hypotheses. Thus, vertical coordination relates to the central part of the administrative program, vertical overlapping refers to the politico-administrative arrangement, local and cantonal autonomy becomes the administrative context, and inequalities concern the target group. Following are the alternative hypotheses used to analyze administrative federalism.

- *Alternative hypothesis for the administrative program*: reappropriation and the possibility of not applying the administrative program.
 - 1.1 The possibility to reappropriate the federal policy by means of a complementary administrative program produced by the cantons – or if applicable, the municipalities – demobilizes opposition.
 - 2.1 The possibility to not apply the federal administrative program prevents conflict has a de-motivating effect.
- *Alternative hypotheses concerning the politico-administrative arrangement*: selective openness of the politico-administrative arrangement at the canton level, and an increase in cantonal autonomy.
 - 3.1 The selective openness of the canton's politico-administrative arrangement to powerful parties (both governmental and social) on a local level is conducive to demobilization.
 - 4.1 The increased autonomy of the cantonal administrative actor in charge of the project provides for conflict resolution and therefore leads to demobilization.

- *Alternative hypotheses concerning local and cantonal autonomy*: learning process for the developer and appropriation of the project locally and regionally.

5.1 A pragmatic learning process leads the policy developer to take into consideration the interests of the parties affected by the policy, thus reducing conflicts and favoring demobilization.

6.1 The possibility for regional and local actors to reappropriate the policy either symbolically or physically reduces conflict and therefore leads to demobilization.

- *Alternative hypotheses concerning "inequalities"*: socio-spatial localization and compensation

7.1 The project is implemented near groups with low mobilization potential, a factor that demobilizes the more powerful participants.

8.1 The possibility of offering targeted compensation to the parties concerned leads to demobilization.

Table 2: Operationalization of the analytical categories of the "administrative federalism" model

	Categories of Swiss administrative federalism	Variable	Indicator
1.1	Vertical cooperation	Regional appropriation of the project on a legislative level	Difference in the way project goals are formulated in the cantonal administrative programs (legal basis) and other participants and the way policy goals are formulated by higher-ranking administrative authorities
2.1	Vertical cooperation	Non-application of the administrative program	Difference between the (federal) administrative program and the procedures and standards actually applied.
3.1	Degree of vertical overlapping	Relationship structure	Selective openness of the politico-administrative arrangement – involving special relationships between local participants (public or social) and certain cantonal services
4.1	Degree of vertical overlapping	Autonomy of the canton's administrative actor	Betweenness of the cantonal actor (local in the case of roads) in charge of the project: to what extent is the cantonal (local) actor an obligatory passing point for the other participants
5.1	Local and cantonal autonomy	Perception of the project by its initiator	Comparison of the initiator's perception of the project with his perception in the preceding phase. Any change constitutes a (pragmatic) learning process.
6.1	Local and cantonal autonomy	Physical and/or symbolic appropriation of the project at a regional/local level	Difference between the initial project and the variant project in physical and symbolic terms
7.1	Inequalities	The ability of those	Establishing a link between the localization of the project and the socio-spatial status of those

		affected to take action	affected
8.1	Inequalities	Compensations	Existence of targeted compensation for those affected or their representatives

The two models, "public policies" and "administrative federalism", along with their explanatory factors, were then applied to each project studied (which were also subdivided into time phases). The idea was that the projects implemented were of course influenced both by factors particular to the "public policies" model and the "administrative federalism" model, but that the influence of one or the other varied in scope depending on the stage of accomplishment. The underlying meta-hypothesis was that the "government policy" model was more appropriate for explaining mobilization, and the "executive federalism" model more adequate for explaining demobilization. Thanks to this approach, we could go a step further beyond the simple dichotomy and consider this opposition from a dialectic point of view. Our center of interest had thus moved from issues concerning conflict and consensus, to the passage from one to the other (mobilization, stabilization and demobilization of the dominant participants).

The explanatory meta-hypothesis of the mobilization process: a case by case analysis

We started from the principle that any new public policy, including the implementation projects and processes associated with it, was the juxtaposition or insertion of new action principles into an institutional structure inherited from previous processes, and therefore one that was already partially stabilized. In this context, it was to be expected that during the first stages of the implementation process, the characteristics of public policies would take precedence over those of federalism and determine the participants' choices of action, thereby resulting in a certain number of conflicts. Then in a second stage, the operating rules of administrative federalism would take the lead, and the final outcome would be relatively consensual. This meta-hypothesis is therefore closely akin to the neo-institutionalist postulate according to which the inherent institutional structures have a decisive impact on the behavior of the actors and takes precedence over more temporary arrangements such as the grouping of actors in view of a particular public policy.

All the projects obeying to this rationale were termed "*policy killing projects*", because the institutional principles of federalism ended up neutralizing the characteristics of the public policies with spatial impact studied here. Although our meta-hypothesis postulated that policy killing projects would predominate, it should be borne in mind that other situations can occur, and that some of the projects studied may refer to them. Thus it is also appropriate to mention the opposite situation, wherein the progression of the implementation was reversed: in the first phase, in keeping with the usual federalist operating mode, there is general consensus then, in the following phases, the action principles of public policy-making, particularly prone to conflict, progressively gain ground, and lead to a particularly intense head-off. We termed these cases *institution killing projects*.

It is also possible that the different phases of a given project unfold in a uniform manner. This may take place according to federalist characteristics, in which case, the policy's specific outline remains obscure, and the entire project is consensual. We refer to these cases as *total policy killing projects*, in that the rules of administrative federalism take precedence from the outset. On the contrary, it is possible to imagine cases wherein an entire project is implemented according to the public policy rationale – with its inherent conflicts - without ever being tempered by the rules of federalism. These cases are termed *total institution killing projects*, since the institution of administrative federalism plays no role whatsoever.

Research process

The project entitled "Administrative federalism in matters concerning policies with spatial impact: stabilizing/destabilizing factors in relationships between the center and the periphery" proposed in a request dated February 28, 1995 and which was granted a subsidy of SF 319,476.--, by the *Conseil de la recherche du Fonds national suisse de la recherche scientifique* in their August 26, 1995 ruling (no. 1214-043455.95-1), progressed according to the schedule specified in the request, and terminated on October 31, 1997. The empirical surveys were carried out from April 1996 to May 1997. It should be pointed out that two of the case studies were part of research financed by the European Union, within the research "The Subsidiarity Principle in Environmental

Policies", directed by Corinne Larrue (OEIL, Paris) and the main applicant. This research project, the Swiss part of which was financed by the *Office fédéral de l'éducation et de la science* (no OFES: 95.658 – NO UE env4 – CT 96-0238) according to a contract signed on June 12, 1996, will terminate at the end of May 1998.

With respect to the reserach project subject to this report, we proceeded as follows:

1. Refining concepts and reformulating hypotheses: link between the analysis of federalism and case studies (adaptation of the research outline according to the preceding scheme).
2. Operationalization: developing a tool to gather data - i.e. a questionnaire, and establishing an inventory of variables.
3. Defining sources and the procedures used to gather the data
4. Analysis of policies: drawing up a preliminary study plan for each policy, with a complete inventory of potential case studies, and a description of the criteria.
5. Choice of case studies on the basis of the preliminary study.
6. Field work: establishing a chronology based on secondary documents, filling out and completing the chronology through interviews with the protagonists, drawing up a case study per project that describes the progression of the events, making an inventory of the variables.
7. Interpreting the case studies: exploratory re-examination of the case studies in light of the hypotheses.
8. Constructing units of analysis (phases) and the dependent variable: listing mobilization and de-mobilization events.
9. Analyzing and testing hypotheses: drawing up a study sheet per unit of analysis (phase) listing the state of all the independent variables and testing the hypotheses one by one.
10. Writing the final report.

Empirical results: independent variables

In order to verify our hypotheses, we compared the state of the dependent variable for each unit of analysis with the independent variables proposed by the hypotheses. To test the relevance for each of the units, we decided to check whether the independent variables took on the postulated values, in other words, to see if the hypotheses had made the "right" *prediction* in terms of conflict.

According to our theoretical presentation, we expected the *mobilization units* to match up with the basic hypotheses drawn from the analysis of public policies (H-1.0, H-2.0, H-3.0, H-4.0), whereas the *demobilization units* were expected to match the alternative hypotheses proposed by the institutional analysis of administrative federalism (H-1.1, H-2.1, H-3.1, H-4.1, H-5.1, H-6.1, H-7.1, H-8.1). To see if this was the case, we had to apply all the hypotheses to all of the units of analysis.

The following table (see table 3) shows the prediction capacity of each hypothesis. In other words, it reveals the hypothesis's ability to predict, based on the status of the independent variable, mobilization in cases where protest movements did in fact occur, and demobilization, where demobilization took place. The column with the total indicates (in %) how many units of analysis were correctly predicted on the basis of the independent variable. The other columns show the same percentage, which we call the "adjustment rate" – differentiated according to unit type.

Table 3: Hypotheses test

	<i>Mobilization units</i>	<i>Stabilization units (A)</i>	<i>Demobilization units</i>	<i>Stabilization units (B)</i>	<i>Total units</i>
<i>interests (H-1.0)</i>	73%	50%	80%	0%	59%
<i>coordination (H-2.0)</i>	45%	50%	70%	20%	50%
<i>context (H-3.0)</i>	100%	100%	20%	0%	59%
<i>actors (H-4.0)</i>	64%	67%	30%	0%	44%
<i>appropriation H-1.1</i>	73%	67%	60%	0%	56%
<i>application H-2.1</i>	64%	67%	70%	0%	56%
<i>structure H-3.1</i>	73%	67%	60%	0%	56%
<i>autonomy H-4.1</i>	18%	50%	60%	20%	38%
<i>Learning stage H-5.1</i>	55%	50%	80%	N.A..	74%
<i>appropriation H-6.1</i>	45%	17%	90%	0%	47%
<i>localization H-7.1</i>	82%	83%	100%	40%	53%
<i>compensations H-8.1</i>	64%	0%	90%	20%	81%
<i>Set of "public policy" hypotheses</i>	100%	83%	80%	0%	75%
<i>Set of "administrative federalism" hypotheses "</i>	55%	50%	90%	0%	56%

N.A.: not applicable

Discussion of the results in the light of the hypotheses

Two conclusions can be drawn from the results presented above: first of all, our hypothesis that mobilization phases can basically be explained using elements specific to the "public policy" model, whereas demobilization phases are primarily related to the characteristics of administrative federalism was on the whole confirmed. Secondly, it is necessary to qualify this statement by pointing out that federalism hypotheses were less relevant for mobilization, than were "public policy" hypotheses for demobilization. This means that mobilization stems from elements that public policy-making imposes on policy implementation. When this happens, the mechanisms of federalism are more or less "blocked". On the other hand, mobilization phases find a consensual outcome thanks to federalism, while in return federalism is supported by a new organization of elements particular to the "public policy" model. One might conclude that although federalism barely influences public policies when the policies are new or in an early stage of implementation, in a second stage, the public policies easily fall into the consensual mould of federalism, while continuing to contribute their own characteristics. This may result in a significant long-term modification of Swiss institutions, and provide more openings for the centralized implementation of policies with spatial impact.

Discussion of the results in light of the meta-hypotheses

According to our meta-hypothesis, the "public policy" model is more relevant in explaining mobilization phases and the "administrative federalism" model is more appropriate for demobilization phases. Thus, by observing the dialectic relationship between conflict and consensus within the public policy implementation process, we carried out a diachronic analysis to evaluate the predominance of administrative federalism as an institutional factor in the implementation of policies with spatial impact.

The first conclusion that we drew from this diachronic analysis was that although federalism hardly influences public policies when they are new or in the early stages of implementation, in a second stage, public policies easily adhere to the federalist logic, although they may also modify it significantly.

We also noted that the public policy model itself had an effect on demobilization. For all the cases and phases analyzed, the "public policy" and "administrative federalism" models jointly explained 17 of the 32 phases. This means that the phases which could only be analyzed by one of the two models, (11 out of the 32 phases), were far from being representative, and on the contrary, should be considered as an atypical clustering of variables for the implementation of policies with spatial impact. Indeed, just as we had postulated that the cases were not simply either confrontational or consensual, but that there was a dialectic relation between the two, we may also conclude that there is a reciprocal relationship between the "public policy" and administrative federalism models, and that they can not be completely disassociated from each other.

What surprised us however, was the presence of "public policy" hypotheses in the explanation of demobilization phases. This observation led us to believe that in the future, conflict resolution for policies with spatial impact will perhaps not occur according to the administrative federalism model, but at least partially according to the public policy model. Indeed, demobilization occurs thanks to negotiations made between the developer and special interest groups (integration of local interests and social actors) - in other words, people with strong mobilization power. The example of wetland conservation perfectly demonstrates this phenomenon.

Analyzing the meta-hypothesis also brought to light differences between the three policies selected. Thus the three cases concerning the construction of high-voltage power lines were atypical with regard to the two other policies, and do not illustrate the meta-hypothesis. In other words, the implementation of this public policy with spatial impact could not be fitted into the regional and local institutional context, nor into the administrative federalism model as a whole. This can be explained by the para-governmental structure of the policy, and the role played by private actors. This leads us to postulate that conflicts related to public policies in sectors that tend to become privatized, will not be resolved via administrative federalism mechanisms, but rather through public policy mechanisms, which are less dominated by institutional constraints. The differences observed between road construction and wetland conservation policies stem from the fact that these policies were initiated at different levels. Thus, for road

construction, the initiative came from cantonal actors who had already thoroughly taken into consideration the local power set-up, which is to say the interests of the local elite, when elaborating project variants. On the contrary, the wetland conservation policy was more centralized, as the developer was the Federal Environmental Protection Agency (*Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage*). The initial projects did not incorporate the interests of powerful local and regional actors and were developed without taking into consideration any political, social or economic criteria. It also was more egalitarian, as it affected groups with *both high and low* mobilization potential.

Generalization of the results to other policies

To what extent is it possible to generalize the conclusions of our research to include not only public policies with spatial impact, but also other public policies?

As we have already mentioned, all policies at some point are concretely reflected in space, and contribute to shaping it, either directly, for example through the construction of a building, or indirectly and symbolically (by fixing the limits of a district, for example). But any policy, from the moment in it is in direct relation with space, takes on, in varying degrees, the properties of a policy with spatial impact as described above, and therefore could be expected to generate conflict, because of contradictions between the previous and planned use of the land.

In many cases, the conflict was rather insignificant and limited in scope, for example, the simple opposition by someone living in the immediate vicinity to the construction of a new administrative building for the Confederation.

In other cases, however, it was more serious. Thus, policies which had (at least at the outset) seemingly little spatial impact, or at least very weak spatial impact, seemed to generate conflicts at least as great, if not greater, than would policies explicitly presented as policies with spatial impact. Furthermore, this type of conflict would seem to be on the rise, which suggests a "spatialization" of more general public policies. For example, this is particularly true for social policies (concerning for example, drugs, hosting refugees, etc.). We may legitimately assume that the analogy between this kind of policy and the policies with spatial impact studied during our research is far from

superficial. In both cases, despite numerous differences, we find contradictions in the current and planned use of land, that produce conflicts of significant amplitude. Therefore, we may also suppose that the implementation of projects connected to these policies will follow a similar procedure: conflict generated by the arrival of the policy will be moderated thanks to the characteristics of administrative federalism, and by some characteristics particular to public policy implementation.

Conclusions

Because of their direct and indirect effect on space, even policies usually considered as "non-spatial" tend to present the same characteristics, especially as concerns conflict, as policies with spatial impact. This shows that more and more public policies are involved in a process of spatialization. Logically, this will create an increasing number of conflicts related to land and its use, which in turn poses the problem of how decision-making and implementation structures, in other words the politico-administrative institutions governed by administrative federalism, can resolve these conflicts. In conclusion to our study, what kind of solution can we sketch out for the institutional management of such conflicts?

- The characteristics of administrative federalism are not only ineffectual in the first stages of implementation, because they are blocked by the newness of the policy, they also must be supported by a certain number of public policy implementation mechanisms if the outcome is to be consensual.
- In order to reduce conflict, the actors will have to compete. Those who participate will no longer necessarily belong to an established elite, but also to groups that have competed successfully. This participation no longer obeys a standard pressure-group rationale, but instead is based on negotiation and mediation - the new integration tools of the currently dominant groups, to the detriment of the traditional elite, and their specific channels. In this sense, public policy making may accelerate the establishment of new elites (urban middle-class, especially the well-educated).
- The public policy spatialization phenomenon, which tends to increase the need for access to land, will probably call more upon the "public policy" model for the

resolution of occasional conflicts, than the "administrative federalism" model, which will progressively become inappropriate. This evolution should profoundly modify the state's role and even its basis of legitimization. Indeed, not only will the actors be at least partially different, but the government's stance will have to be changed, moving from a legitimization that aims for general policy consensus, toward a legitimization that presents efficiency as the central implementation axis. The former elite's traditional mechanisms to manage implementation conflict will rapidly become obsolete and be replaced by a more entrepreneurial type system - a system that prizes efficiency and speed to attain established objectives. This means that the legalist or democratic type legitimization will gradually be replaced by contractual, results oriented legitimization.

Therefore one might reasonably wonder if these two rival models – "public policy" and "administrative federalism" – are not just different methods dominant groups use to manage conflicting interests. The "public policy" model fits the organization and composition of the up-and-coming elite (urban, mobile, "global" service providers), and is sure to thrive. The "administrative federalism" model, designed long ago to mediate conflict between more firmly anchored local and regional groups (less mobile, rural factory workers and craftsmen), is heading for obsolescence. Therefore, the institutional logic of federalism, backed by specific politico-administrative positions in favor of community lifestyles and collective choices, is bound to be replaced by a public policy rationale based on sectorial and individual interests, whose dispersed relational configuration is justified by efficiency and competition.

"administrative federalism" model, designed long ago to mediate conflict between more firmly anchored local and regional groups (less mobile, rural factory workers and craftsmen), is heading for obsolescence. Therefore, the institutional logic of federalism, backed by specific politico-administrative positions in favor of community lifestyles and collective choices, is bound to be replaced by a public policy rationale based on sectorial and individual interests, whose dispersed relational configuration is justified by efficiency and competition.

Pour le résumé en allemand, cf. Knoepfel, Peter 2001. Regulative Politik in föderativen Staaten. Das Beispiel der Umweltpolitik, PVS-Sonderheft "Föderalismus" (Hrsg. A. Benz), Kapitel 4 und 5

TABLE DES MATIERES

1. QUESTIONS, CONCEPTS, HYPOTHÈSES ET MÉTHODE DE RECHERCHE.....	1
1.1 PROBLÉMATIQUE: LES POLITIQUES À INCIDENCE SPATIALE SOUS LE RÉGIME INSTITUTIONNEL DU FÉDÉRALISME D'EXÉCUTION.....	1
1.2 CONCEPT, HYPOTHÈSE ET MÉTHODE.....	4
1.3 DÉMARCHES.....	8
1.4 CONTEXTE ET CHOIX DES POLITIQUES.....	10
1.4.1 Critères de choix.....	10
1.4.2 Contexte des trois projets de construction de routes principales.....	12
1.4.3 Contexte des trois projets de construction de lignes électriques.....	17
1.4.4 Contexte des trois projets de protection des sites marécageux.....	23
2. MODELE ET DÉMARCHE D'ANALYSE.....	32
2.1 CONSTRUCTION DE LA VARIABLE DÉPENDANTE.....	32
2.1.1 De la mobilisation des ressources aux événements de mobilisation.....	32
2.1.2 Constitution des unités d'analyse.....	37
2.2 DEUX MODÈLES EXPLICATIFS.....	40
2.2.1 Le modèle "politiques publiques".....	41
2.2.2 Le modèle "fédéralisme d'exécution".....	55
2.2.3 Le modèle général.....	72
2.3 HYPOTHÈSES.....	74
2.3.1 Les hypothèses explicatives de la mobilisation et de la démobilisation: analyse par unités.....	74
2.3.2 La méta-hypothèse explicative de l'évolution de la mobilisation: analyse par cas.....	85
2.4 DEMARCHE ET METHODES D'ANALYSE.....	88
2.4.1 Les unités d'analyse et la technique d'analyse.....	88
2.4.2 L'analyse de réseaux.....	91
3. CONTEXTE ET SELECTION DES CAS RETENUS	93
3.1 SÉLECTION DES CAS DE CONSTRUCTION DE ROUTES PRINCIPALES.....	93
3.1.1 Critères de choix des cas.....	93
3.1.2 Choix des trois cas de construction de routes principales et justification.....	96
3.1.3 Le contournement de Delémont (JU).....	97
3.1.4 Le contournement de Wagen-Eschenbach-Schmerikon (SG).....	100
3.1.5 Le contournement de Locarno (TI).....	103
3.2 SÉLECTION DES CAS DE CONSTRUCTION DE LIGNES À TRÈS HAUTE TENSION.....	106
3.2.1 Critères de choix des cas.....	106
3.2.2 Choix des trois cas de construction de lignes à haute tension et justification.....	110
3.2.3 La ligne à très haute tension du Col de Bernina (GR).....	111
3.2.4 La ligne à très haute tension Chamoson – St-Triphon (VS).....	114
3.2.5 La ligne à très haute tension Romanel – St-Triphon (VD, FR).....	118
3.3 SELECTION DES CAS DE PROTECTION DES SITES MARÉCAGEUX.....	120
3.3.1 Critères de choix des cas.....	120
3.3.2 Choix des trois cas de protection des sites marécageux et justification.....	122
3.3.3 Le site marécageux de la Grande Carigaie (VD, FR, NE, BE).....	123
3.3.4 Le site marécageux de Glaubenberg (LU, OW).....	126
3.3.5 Le site marécageux des Bolle di Magadino (TI).....	129
4. CONSTRUCTION DE LA VARIABLE A EXPLIQUÉR.....	134
4.1 POLITIQUE DE CONSTRUCTION DE ROUTES PRINCIPALES.....	134
4.1.1 Route de contournement Wagen-Eschenbach-Schmerikon (SG).....	134
4.1.2 Route de contournement de Delémont (JU).....	135
4.1.3 Route de contournement de Locarno (TI).....	135

4.2 POLITIQUE DE LA CONSTRUCTION DE LIGNES À TRÈS HAUTE TENSION	136
4.2.1 La ligne électrique du Col de Bernina (GR)	136
4.2.2 La ligne électrique "Chamoson – St-Triphon " (VS).....	137
4.2.3 La ligne électrique "Romanel – St-Triphon" (VD, FR)	138
4.3 POLITIQUE DE PROTECTION DES SITES MARÉCAGEUX.....	138
4.3.1 Le site marécageux de la Grande Cariçaie (VD-FR)	138
4.3.2 Le site marécageux de Glaubenberg (LU-OW).....	139
4.3.3 Le site marécageux des Bolle di Magadino (TI)	139
5. CONSTELLATIONS DES VARIABLES EXPLICATIVES	140
5.1 INVENTAIRE DES VARIABLES EXPLICATIVES	140
5.2 UNITÉS DE MOBILISATION.....	146
5.2.1 Eschenbach: R-ESCH-2 (mobilisation forte)	146
5.2.2 Delémont: R-DEL-2 (mobilisation faible).....	147
5.2.3 Locarno: R-LOC-1 (mobilisation faible).....	148
5.2.4 Bernina: L-BERN-1 (mobilisation forte).....	149
5.2.5 Bernina: L-BERN-4 (mobilisation moins forte)	150
5.2.6 Chamoson: L-CHAM-1 (mobilisation forte).....	151
5.2.7 Chamoson: L-CHAM-4 (mobilisation moins forte)	152
5.2.8 Romanel: L-ROM-1 (mobilisation faible)	153
5.2.9 Grande Cariçaie: M-CARI-2 (mobilisation forte).....	154
5.2.10 Glaubenberg: M-GLAUB-2 (mobilisation faible)	155
5.2.11 Magadino: M-MAG-2 (mobilisation faible).....	156
5.3 UNITÉS DE DÉMOBILISATION.....	157
5.3.1 Delémont: R-DEL-3 (faible démobilitation).....	157
5.3.2 Eschenbach: R-ESCH-4 (forte démobilitation).....	158
5.3.3 Locarno: R-LOC-3 (faible démobilitation)	159
5.3.4 Bernina: L-BERN-3 (démobilisation forte).....	160
5.3.5 Bernina: L-BERN-5 (démobilisation moins forte).....	161
5.3.6 Chamoson: L-CHAM-3 (démobilisation forte).....	162
5.3.7 Romanel: L-ROM-3 (démobilisation faible).....	163
5.3.8 Grande Cariçaie: M-CARI-3 (démobilisation forte).....	164
5.3.9 Glaubenberg: M-GLAUB-3 (démobilisation faible)	165
5.3.10 Magadino: M-MAG-3 (démobilisation faible)	166
5.4 UNITÉS DE STABILISATION DE TYPE A (NIVEAU ÉLEVÉ).....	168
5.4.1 Eschenbach: R-ESCH-3 (stabilisation d'une forte mobilisation)	168
5.4.2 Locarno: R-LOC-2 (stabilisation d'une faible mobilisation).....	169
5.4.3 Bernina: L-BERN-2 (mobilisation forte).....	170
5.4.4 Chamoson: L-CHAM-2 (mobilisation forte).....	171
5.4.5 Chamoson: L-CHAM-5 (mobilisation moins forte)	172
5.4.6 Romanel: L-ROM-2 (mobilisation faible)	173
5.5 UNITÉS DE STABILISATION DE TYPE B (NIVEAU BAS).....	174
5.5.1 Delémont: R-DEL-1 (non mobilisation)	174
5.5.2 Eschenbach: R-ESCH-1 (non mobilisation).....	175
5.5.3 Grande Cariçaie: M-CARI-1 (mobilisation en faveur de la protection des sites marécageux).....	176
5.5.4 Glaubenberg: M-GLAUB-1	177
5.5.5 Magadino: M-MAG-1 (mobilisation en faveur de la protection des sites marécageux).....	178
6. DISCUSSION DES RÉSULTATS À LA LUMIÈRE DES HYPOTHÈSES	179
6.1 PRÉSENTATION RÉCAPITULATIVE	179
6.2 DISCUSSION DES HYPOTHESES PAR TYPE D'UNITÉS.....	182
6.2.1 Unités de mobilisation et de stabilisation de type A (niveau élevé).....	182
6.2.2 Unités de démobilitation.....	188
6.2.3 Synthèse	193
6.2.4 Interactions entre les hypothèses.....	194
7. PRÉDOMINANCE DU FÉDÉRALISME D'EXÉCUTION.....	196
7.1 DISCUSSION DE LA MÉTA-HYPOTHÈSE PAR RAPPORT AUX CAS	197

7.1.1	<i>Présentation récapitulative</i>	197
7.1.2	<i>Classification des projets selon le profil de mobilisation</i>	198
7.1.3	<i>Discussion des types (policy killing projets vs. institutions killing projects)</i>	199
7.2	DISCUSSION DES MÉTA-HYPOTHÈSES PAR RAPPORT AUX POLITIQUES.....	202
7.3	PRÉSENTATION DES TROIS PROJETS PAR RAPPORT AUX TROIS POLITIQUES.....	204
7.3.1	<i>La construction de routes</i>	205
7.3.2	<i>La construction de lignes à haute tension</i>	206
7.3.3	<i>La protection des sites marécageux</i>	210
7.4	LES TROIS POLITIQUES À LA LUMIÈRE DES POLITIQUES À INCIDENCE SPATIALE ET À CELLE D'AUTRES POLITIQUES PUBLIQUES.....	212
7.4.1	<i>Représentativité</i>	212
7.4.2	<i>Le niveau d'intervention du promoteur</i>	213
7.4.3	<i>Le type de politique</i>	216
7.4.4	<i>Politiques à incidence spatiale et politiques publiques en général</i>	218
8.	CONCLUSION	220

TABLEAUX

TABLEAU 1: OPERATIONNALISATION DES DIMENSIONS ANALYTIQUES DU MODELE "POLITIQUES PUBLIQUES"	IV
TABLEAU 2: OPERATIONNALISATION DES DIMENSIONS ANALYTIQUES DU MODELE "FEDERALISME D'EXECUTION"	VI
TABLEAU 3: TEST DES HYPOTHESES	XI
TABLEAU 4: EVENEMENTS DE MOBILISATION ET DE DEMOBILISATION	36
TABLEAU 5: DENOMINATION DES UNITES D'ANALYSE	40
TABLEAU 6: HYPOTHESE 1.0	74
TABLEAU 7: HYPOTHESE 2.0	75
TABLEAU 8: HYPOTHESE 3.0	76
TABLEAU 9: HYPOTHESE 4.0	78
TABLEAU 10: HYPOTHESES ALTERNATIVES 1.1 ET 2.1	79
TABLEAU 11: HYPOTHESES ALTERNATIVES 3.1 ET 4.1	80
TABLEAU 12: HYPOTHESES ALTERNATIVES 5.1 ET 6.1	82
TABLEAU 13: HYPOTHESES ALTERNATIVES 7.1 ET 8.1	84
TABLEAU 14: LES CAS DE FIGURE DE L'EVOLUTION DE LA MOBILISATION	87
TABLEAU 15: EVALUATION DU CAS DELEMONT SELON LES CRITERES DE SELECTION	100
TABLEAU 16: EVALUATION DU CAS WAGEN-ESCHENBACH-SCHMERIKON SELON LES CRITERES DE SELECTION	103
TABLEAU 17: EVALUATION DU CAS LOCARNO SELON LES CRITERES DE SELECTION	105
TABLEAU 18: EVALUATION DU CAS BERNINA SELON LES CRITERES DE SELECTION	114
TABLEAU 19: EVALUATION DU CAS CHAMOSON-ST-TRIPHON SELON LES CRITERES DE SELECTION	116
TABLEAU 20: EVALUATION DU CAS ROMANEL-ST-TRIPHON SELON LES CRITERES DE SELECTION	120
TABLEAU 21: EVALUATION DU CAS GRANDE-CARIÇAIE SELON LES CRITERES DE SELECTION	126
TABLEAU 22: EVALUATION DU CAS GLAUBENBERG SELON LES CRITERES DE SELECTION	129
TABLEAU 23: EVALUATION DU CAS BOLLE DI MAGADINO SELON LES CRITERES DE SELECTION	133
TABLEAU 24: CONSTITUTION DES PHASES, LE CAS WAGEN-ESCHENBACH-SCHMERIKON	134
TABLEAU 25: CONSTITUTION DES PHASES, LE CAS DELEMONT	135
TABLEAU 26: CONSTITUTION DES PHASES, LE CAS LOCARNO	135
TABLEAU 27: CONSTITUTION DES PHASES, LE CAS BERNINA	136
TABLEAU 28: CONSTITUTION DES PHASES, LE CAS CHAMOSON-ST-TRIPHON	137
TABLEAU 29: CONSTITUTION DES PHASES, LE CAS ROMANEL-ST-TRIPHON	138
TABLEAU 30: CONSTITUTION DES PHASES, LE CAS GRANDE CARIÇAIE	138
TABLEAU 31: CONSTITUTION DES PHASES, LE CAS GLAUBENBERG	139
TABLEAU 32: CONSTITUTION DES PHASES, LE CAS BOLLE DI MAGADINO	139
TABLEAU 33: INVENTAIRE DES VARIABLES EXPLICATIVES SUGGEREES PAR LES HYPOTHESES	143
TABLEAU 34: TEST DES HYPOTHESES	181
TABLEAU 35: CORRELATIONS ENTRE LES HYPOTHESES	195
TABLEAU 36: PRESENTATION RECAPITULATIVE DU POUVOIR EXPLICATIF DES HYPOTHESES SELON LES PROJETS	198
TABLEAU 37: CLASSIFICATION DES CAS PAR RAPPORT AUX CAS DE FIGURE DE MOBILISATION	199
TABLEAU 38: LA REPRESENTATIVITE DES CAS	213

FIGURES

FIGURE 1: MODELE D'ANALYSE.....	II
FIGURE 2: DESSIN DE JANVIER 1996	7
FIGURE 3: DESSIN DE MAI 1996.....	7
FIGURE 4: DESSIN D'OCTOBRE 1997.....	7
FIGURE 5: SCHEMA DE MOBILISATION DES RESSOURCES	33
FIGURE 6: PROFIL DE MOBILISATION SUR LA BASE DES EVENEMENTS (EXEMPLE: CAS DE LIGNE ST-TRIPHON-CHAMOSON)	35
FIGURE 7: CONSTITUTION DES UNITES D'ANALYSE (CAS FICTIF)	39
FIGURE 8: LE CADRE D'ANALYSE GENERAL.....	72

AVANT-PROPOS

La réception de l'approche américaine de l'analyse des politiques publiques dans la deuxième moitié des années septante en Europe marquait un tournant dans le débat politologique: pour la première fois, les sciences politiques se mirent à s'intéresser, de manière systématique, à la mise en œuvre des politiques et non plus seulement à la genèse de leurs programmes législatifs. Si le domaine de la mise en œuvre était, jusqu'à la fin des années septante, exclusivement réservé aux juristes s'intéressant au contrôle juridique des actes d'application des administrations publiques, la naissance de l'analyse des politiques publiques au Royaume-Uni, dans les pays scandinaves et en Allemagne a généré un intérêt des sciences sociales pour les processus de mise en œuvre des politiques publiques. Au début des années quatre-vingts, ce mouvement a également atteint la Suisse, qui, en raison de son arrangement institutionnel (fédéralisme d'exécution), constituait dès le départ un véritable laboratoire pour les chercheurs. En effet, ce système, avec ses 26 manières de mettre en œuvre des politiques fédérales, présentait une variété presque infinie de modalités d'application et de résultats de mises en œuvre pour une même politique fédérale.

La passion pour cette diversité n'a cessé de croître depuis les années quatre-vingts jusqu'au milieu des années quatre-vingt-dix. Pendant cette période, une masse considérable de recherches empiriques portant sur les différences d'application des législations fédérales entre les cantons fut produite. Ce furent les différences, les cas déviants ainsi que les situations les plus déficitaires qui constituèrent avant tout le centre de l'intérêt des chercheurs. Vers le milieu des années quatre-vingt-dix, on pouvait ainsi avoir l'impression que rien ne fonctionnait plus dans la conduite des politiques publiques Suisse.

L'analyse et l'évaluation des politiques publiques sont des démarches analytiques. Elles procèdent, toutes deux, par un isolement de ce que les chercheurs appellent "une politique publique" considérée comme entité en soi formant l'unité d'analyse du chercheur. La capacité même d'isoler un sous-ensemble de décisions politico-

administratives propre à la politique analysée du reste des décisions de l'Etat doit être considérée comme l'apport essentiel de cette démarche. Dans le contexte européen, cette approche est cependant beaucoup plus difficile à mettre en place que dans le contexte américain. En effet, aux Etats-Unis, l'Etat fédéral, notamment sous le régime du New Deal et des présidences démocrates des années soixante et soixante-dix, menait sous forme de "programs" de véritables politiques publiques spécifiques, pour lesquelles il formulait les programmes et mettait à disposition un réseau d'acteurs publics qui allait de Washington jusqu'au niveau local. Les politiques ainsi forgées formaient une entité réelle que l'on parvenait aisément à analyser et à évaluer, à tort ou à raison, de manière isolée les unes des autres.

Après avoir mené une série d'analyses de politiques publiques à l'américaine, ma fascination aussi bien pour les déficits de mise en œuvre que pour la variété des résultats avait cependant nettement diminué. Etant moi-même membre d'un conseil communal (parlement communal) et observateur intéressé du nouveau débat sur le néo-institutionnalisme, je commençais à me rendre compte à partir du début des années quatre-vingt-dix que l'analyse des politiques publiques traditionnelle était probablement trop axée sur les politiques sectorielles, qu'elle s'intéressait trop aux cas dits "déviant" et qu'elle ignorait la "normalité" de la vie politique quotidienne. En effet, pour reprendre l'exemple de mon conseil communal, la décision concernant un conflit sur une nouvelle route s'est prise sans considération pour la politique routière helvétique ou cantonale, et se référait plutôt à des critères tel que l'autonomie communale ou cantonale face à la Confédération. De même, en tant que chercheurs, nous commençons à nous rendre compte que, par notre choix des unités d'analyse, nous nous concentrons sur un infime échantillonnage de cas conflictuels et apparents, tout en laissant de côté la grande majorité des processus de mise en œuvre de politiques fédérales moins intéressantes, car non conflictuelles et, partant, publiquement moins visibles.

Passionnés par des cas dits intéressants car sortant de la normalité, je l'avoue aujourd'hui, nos démarches analytiques traditionnelles ont trop longtemps négligé la grande majorité des cas de mises en œuvre dits "normaux", car plus ou moins consensuels. Le questionnement sur le fonctionnement de la normalité est, certes, moins spectaculaire,

mais, j'en suis convaincu après avoir conduit la présente recherche, plus porteur d'enseignements sur les changements sous-jacents, peu visibles et, pourtant, essentiels à une bonne compréhension des mécanismes politiques et sociaux. Une observation réflexive et prudente des activités communales, mais aussi de décisions prises aux niveaux cantonal et fédéral, m'ont amené à reconsidérer profondément le poids des institutions helvétiques et, notamment, celui du fédéralisme. En effet, en entamant la présente recherche, je soupçonnais que l'isolement des politiques publiques de leur cadre institutionnel auquel procède le chercheur nous avait rendus partiellement aveugles, car, dans les réalités helvétiques, ce cadre pèse lourdement sur la logique d'action des acteurs qui mettent en œuvre les programmes fédéraux. Les résultats de la recherche menée font la preuve, de manière nuancée, il est vrai, de cette observation. Un certain nombre de recherches appartenant au courant dit néo-institutionnliste nous avaient d'ailleurs mis la puce à l'oreille depuis quelques années en suggérant que le comportement des divers acteurs était en partie dicté par l'influence des institutions. Il restait à évaluer de façon plus précise et empirique le poids à attribuer, en Suisse, au rôle des institutions par rapport à celui des politiques publiques.

La présente recherche m'a ainsi permis de réaliser un rêve que je portais en moi depuis le début des années quatre-vingt-dix: faire la démonstration empirique du lien qui existe entre la logique de l'action des politiques publiques et celle, institutionnelle, du fédéralisme d'exécution et le poids à accorder à chacune d'elle. La réussite de cette entreprise aurait été impensable sans la contribution active des trois jeunes chercheurs Martin Benninghoff, Serge Terribilini et Sonja Wälti. Tous trois ont contribué à leur manière à la réussite du présent ouvrage. En tant que directeur du projet, je tiens à les remercier pour leur compétence, leur passion et leur solidarité. C'est à eux que l'on doit en grande partie ce rapport, mon propre apport et celui de Katia Horber-Papazian se limitant à l'encadrement conceptuel et à la discussion des résultats intermédiaires durant la recherche et pour la rédaction du rapport final.

Prof. Peter Knoepfel - 1.05.02

1. QUESTIONS, CONCEPTS, HYPOTHESES ET METHODE DE RECHERCHE

1.1 *PROBLEMATIQUE: LES POLITIQUES A INCIDENCE SPATIALE SOUS LE REGIME INSTITUTIONNEL DU FEDERALISME D'EXECUTION*

Aujourd'hui, nous constatons, sur le plan pratique, la multiplication de politiques fédérales ayant une incidence directe ou indirecte dans l'espace. Il ne s'agit pas seulement des politiques qui font partie des "plans sectoriels de la Confédération"¹ et qui ont comme objet la protection de l'environnement, les infrastructures routières, l'énergie, la politique de développement régional, l'armée, la navigation aérienne ou les communications (Conseil fédéral 1987: 76ss; OFAT 1996); on peut en effet également observer des incidences spatiales plus ou moins importantes d'autres politiques fédérales traditionnellement peu liées à l'espace en raison de leurs objectifs, tels que les politiques de lutte contre le chômage, les politiques de relance économique, etc.

Toute politique qui s'ancre sur le sol est fondamentalement distributive en ce sens qu'elle ne concerne qu'un groupe restreint de personnes. Le fait qu'une même politique fédérale conduise directement ou indirectement à des prestations et, partant, à des résultats fort différents selon les cantons et les régions, peut être tout à fait voulu par le législateur. Néanmoins, il risque, en raison de ce phénomène de distributivité (intentionnel ou non), d'amener à des conflits entre les groupes bénéficiaires de la politiques et ceux qui ont à en souffrir.

Cette distributivité est en effet particulièrement marquante dans les politiques publiques à incidence spatiale qui, de par la nature de leurs prestations, conduisent à l'attribution de charges particulières à des populations spécifiques censées les supporter dans l'intérêt présumé de la grande majorité. De telles politiques créent inévitablement deux ordres antagonistes de personnes concernées, les bénéficiaires et les affectés, groupes

¹ Ces plans sectoriels tirent leur origine légale de l'art. 13 de la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) du 22 juin 1979 (RS 700).

inévitablement, et au moins en partie, en inadéquation. Cela est d'autant plus vrai si l'on considère que cette politique est imposée par l'Etat central, donc supposée répondre aux besoins du pays entier, alors qu'elle se matérialise en un seul endroit de son territoire. Il semblerait que les conflits soient ainsi préprogrammés. En effet, plusieurs recherches menées sous forme d'études de cas (p.ex. Wälti 1993; Zuppinger/Knoepfel 1997; Dente et al. 1997; Knoepfel/Zimmermann 1989; Urio et al. 1984) ont certes montré que de telles politiques ont mené à des blocages dans la mise en œuvre. Il pouvait s'agir de tronçons d'autoroutes, de sites d'entreposage de déchets nucléaires, de projets d'installations hydrauliques etc. Cependant, force est de constater que, dans une grande majorité des cas, la mise en œuvre des politiques fédérales à incidence spatiale ne provoque que des confrontations mineures, aboutissant même à des solutions consensuelles.

Circonscrire les problèmes de tension centre-périphérie en matière de politiques à incidence spatiale aux seules situations de crise nous semble donc trop réducteur et pourrait empêcher de penser l'objet même de ces recherches, soit le conflit (Pirages 1976: 137 ss). Aussi, seule une observation attentive des cas de consensus peut nous permettre de comprendre les cas de conflit (et inversement), afin de tenter de mettre en perspective les conditions d'émergence de l'un ou de l'autre.

Si nous postulons que les politiques à incidence spatiale sont inévitablement conflictuelles, nous devrions assister à une remise en question des structures propres au système institutionnel fédéraliste qui devrait, à partir d'un seuil critique d'accumulation de telles politiques, se déstructurer ou se montrer incapable d'assumer toute réalisation dans l'espace. Or, il apparaît que la plupart des situations de mise en œuvre se déroulent sans "crise". C'est ce paradoxe qui est à l'origine de la présente recherche. Au centre du questionnement se trouve le fonctionnement particulier des politiques publiques à incidence spatiale. Celui-ci est mis en relation avec le fédéralisme d'exécution de deux manières: premièrement, nous signalons que les besoins de mise en œuvre des politiques à incidence spatiale sont, a priori, incompatibles avec les exigences du fédéralisme d'exécution et, deuxièmement, nous démontrons que ce dernier a finalement un effet démobilisateur, dans la mesure où il offre des possibilités d'adaptation des politiques à

incidence spatiale aux niveaux cantonal et communal. Dans cette perspective, nous nous inscrivons dans le courant néo-institutionnaliste qui suppose que les institutions, à l'image du fédéralisme d'exécution, orientent pour partie le comportement des acteurs chargés de la mise en œuvre de politiques publiques (Lowndes 1996; Hall/Taylor 1996). Pour les besoins de l'analyse, nous avons cependant été contraints de déconstruire les modèles appartenant à ce courant afin de pouvoir évaluer l'influence propre des variables institutionnelles ou des variables politique publique selon les phases de mise en œuvre.

Ainsi, pour chacun des angles d'attaque possibles - fédéralisme d'exécution / mise en œuvre de politiques publiques -, nous avons élaboré un modèle d'analyse constitué de ses propres variables et hypothèses: le modèle "politiques publiques" et le modèle "fédéralisme d'exécution". Le premier englobe des facteurs explicatifs tels que la prise en compte des intérêts dans le programme administratif, la coordination inter-politique dans l'arrangement politico-administratif, le contexte administratif et la structure des affectés. Le deuxième comporte des facteurs tels que l'appropriation de la politique via le programme administratif cantonal, le détournement de la politique par le biais d'une non-application du programme administratif, l'accès des affectés et leurs représentants dans le réseau d'acteurs, l'autonomie de l'acteur cantonal, le processus d'apprentissage du promoteur, l'appropriation du projet au niveau technique et symbolique, la localisation socio-spatiale ainsi que les compensations offertes aux affectés.

Afin de tester le pouvoir explicatif de ces deux modèles, nous avons analysé trois politiques à incidence spatiale faisant partie des activités à incidence spatiale de la Confédération² sur la base de trois projets de mise en œuvre par politique, à savoir la protection des sites marécageux, la construction de lignes à haute tension et la construction de routes principales. Ce choix a l'avantage (a) d'englober des politiques fédérales à incidence spatiale initiées par le niveau fédéral (marais), par le niveau cantonal (routes) et par des promoteurs privés ou para-étatiques (lignes à haute tension) et (b) de réunir des projets de mise en œuvre pro-actifs (pro-environnement) et des projets réactifs (charges supplémentaires pour l'environnement et les riverains).

² telles qu'elles sont énumérées par l'Office fédéral de l'aménagement du territoire (OFAT 1996).

Les deux modèles "politique publique" et "fédéralisme d'exécution", avec leur ensemble de facteurs explicatifs, ont alors été appliqués à chaque projet étudié (lui-même subdivisé en phases temporelles). L'idée est que les projets mis en œuvre sont bien sûr à la fois influencés par les facteurs propres au modèle "politique publique" *et* au modèle "fédéralisme d'exécution", mais l'influence de l'un ou l'autre varie dans son étendue selon les étapes de la réalisation. La méta-hypothèse sous-jacente est que, alors que le modèle politiques publiques devrait être le plus pertinent dans l'explication de la mobilisation, le modèle "fédéralisme d'exécution" devrait en revanche être plus adéquat pour comprendre la démobilisation. Cette approche nous permet de dépasser la dichotomie un peu sommaire et artificielle entre conflit et consensus en appréhendant cette double dimension de manière dialectique. Notre intérêt s'est ainsi de plus en plus déplacé de la question du consensus et du conflit vers celle du passage de l'un à l'autre (mobilisation, stabilisation et démobilisation des acteurs dominants).

1.2 CONCEPT, HYPOTHESE ET METHODE

Selon notre requête du 28 février 1995, la recherche devrait permettre de vérifier ou d'infirmer "l'hypothèse générale selon laquelle le fédéralisme possède des caractéristiques et des mécanismes propres à réguler les conflits liés à la mise en œuvre des politiques à incidence spatiale et qui déterminent la gestion des intérêts antagonistes que ces dernières font apparaître". Dans le contexte des politiques à incidence spatiale, "le consensus ne saurait être défini comme une occupation contradictoire d'un même territoire ou comme un état où aucun intérêt divergeant n'existe [...], mais plutôt comme une situation où les affectés de la politique ne s'opposent pas aux décisions prises:

- soit qu'ils n'ont pas la possibilité ni les moyens de "thématiser" leur problème;
- soit qu'ils renoncent à toute lutte, p.ex. parce qu'ils bénéficient de certaines compensations ou que leurs intérêts aient été pris en compte;
- soit qu'ils ne se perçoivent pas comme spécialement défavorisés" (requête, p. 7).

Le fédéralisme d'exécution, au travers de mécanismes de différenciation et d'intégration verticale et horizontale (Nüssli 1985: 3) est censé permettre de tenir compte des

particularités locales, régionales et cantonales et d'intégrer les minorités (religieuses, linguistiques, etc.). Ces mécanismes visent l'équilibre et la stabilité du système politique et devraient permettre de dégager un consensus au niveau de la définition des problèmes sociétaux et de leur résolution (Linder 1994: 38 ss), ce qui expliquerait le grand nombre de cas de mise en œuvre qui se déroulent sans anicroche malgré les contradictions existantes.

Selon la requête, un premier but de la recherche était "d'estimer si - et dans quelle mesure - le fédéralisme d'exécution répond à cette définition courante par sa capacité d'intégrer des acteurs les plus divers, ou si, au contraire, il ne conduit pas à exclure une bonne partie d'entre eux. Le jeu de la mise en œuvre deviendrait alors un jeu d'élites, seules capable d'y entrer et d'en maîtriser les règles" (requête, p. 7). Un autre aspect de ce questionnement portait sur le problème de la périphérie: toute périphérie est le centre d'une autre périphérie qui elle-même est le centre d'une autre périphérie. Au dernier échelon de mise en œuvre, et selon la marge de manœuvre des autorités compétentes, des intérêts contradictoires se manifestent. Le fédéralisme d'exécution se caractériserait ainsi par la capacité de chaque niveau hiérarchique à déléguer aux instances inférieures toute décision de nature distributive en matière spatiale jusqu'à ce que les risques de conflits soient minimisés. L'implantation du projet prévu se situerait en effet là où une articulation cohérente d'intérêts est improbable ou difficilement réalisable, soit dans la périphérie de la périphérie.

Ainsi, une deuxième question-clef de la présente recherche, formulée dans la requête de 1995, était de savoir si, dans le cadre des politiques publiques à incidence spatiale, "le fédéralisme d'exécution, quels que soient les aléas de la mise en œuvre, est d'abord un moyen de domination du centre sur la périphérie plutôt qu'un instrument de valorisation des intérêts de la périphérie vis-à-vis du centre. Cette question est particulièrement pertinente en matière de politiques publiques ayant trait à la qualité de l'environnement, puisqu'il s'agit dans ce domaine de la distribution d'un certain bien-être".

A la lumière des résultats obtenus, l'on a pu constater que ces deux questions de base étaient posées de manière trop simpliste, car elles ne tenaient guère compte de la dynamique des politiques publiques qui se manifeste dans des constellations d'acteurs et

des relations de pouvoir différenciées selon les phases de la réalisation des projets. S'il est vrai que, à un certain moment de la mise en œuvre, le fédéralisme d'exécution prend le dessus sur la logique centralisatrice et mobilisatrice d'intérêts des politiques à incidence spatiale, il est également vrai que, dans d'autres phases, cette capacité d'intégration des intérêts dominants paraît moins évidente. Comme nous l'avons dit, ces deux questions ont été modifiées dans le sens d'un questionnement plus nuancé de l'intervention des mécanismes du fédéralisme d'exécution selon les phases de mise en œuvre de projets concrets à incidence spatiale.

Afin de répondre à ce questionnement, nous avons dû modifier, à deux reprises, notre dessin de recherche. La première modification est intervenue à la fin du premier tiers de la recherche (dessin de mai 1996), et constitue une réponse à la nécessité de dissocier la configuration de la mise en œuvre de la politique en tant que telle et celle se rapportant au projet (le schéma suivant montre le passage crucial). La seconde a pris place plutôt en fin de parcours et ne possède qu'une portée limitée concernant des adaptations terminologiques dans le but de rapprocher les concepts de l'analyse institutionnelle du fédéralisme d'exécution à ceux de l'analyse des politiques publiques. Nous avons ainsi tenté d'exprimer les caractéristiques générales du fédéralisme d'exécution suisse par les concepts de l'analyse des politiques publiques (dessin d'octobre 1997³).

Sur la page suivante, l'évolution de notre modèle d'analyse est reportée de façon schématique.

³ Le modèle exhaustif est présenté à la fin du chapitre 0.

Figure 2: Dessin de janvier 1996

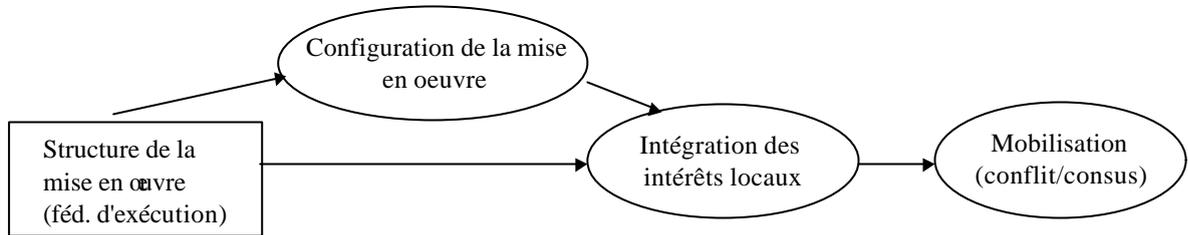


Figure 3: Dessin de mai 1996

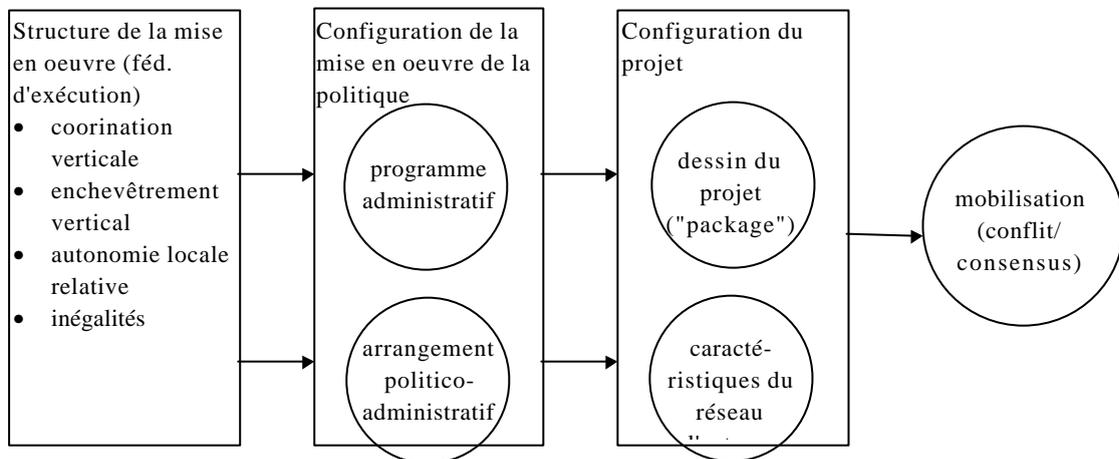
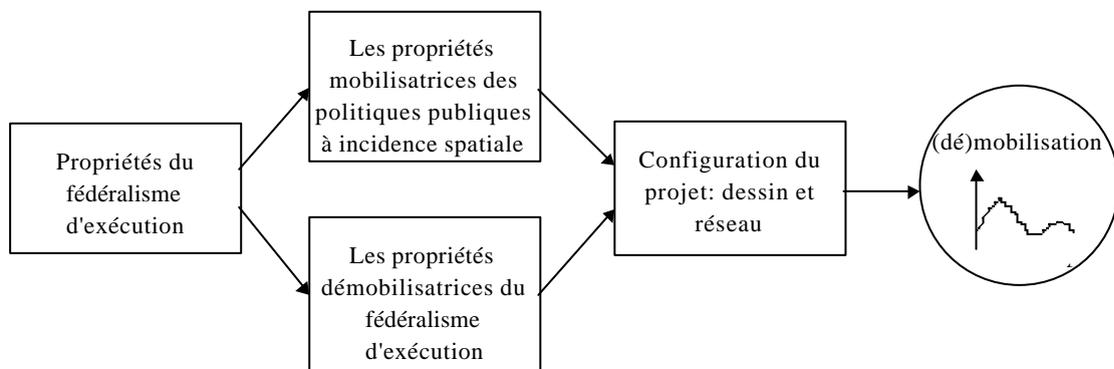


Figure 4: Dessin d'octobre 1997



1.3 DEMARCHES

Le projet intitulé "le fédéralisme d'exécution en matière de politiques à incidence spatiale: facteurs de stabilisation/déstabilisation des rapports entre le centre et la périphérie", proposé par la requête du 28 février 1995 et bénéficiant d'une subvention d'un montant de Sfr. 319'476.- par décision du Conseil de la recherche du Fonds national suisse de la recherche scientifique du 26 août 1995 (no. 1214-043455.95-1) s'est déroulé conformément à la planification prévue dans la requête et s'est achevé le 31 octobre 1997. Les travaux empiriques furent menés du mois d'avril 1996 au mois de mai 1997. Les données ici présentées ne tiennent que partiellement compte des événements survenus au-delà du mois de juin 1997.

Nous avons procédé comme suit:

1. Affinement des concepts et reformulation des hypothèses: articulation entre l'analyse du fédéralisme et les études de cas (adaptation du dessin de recherche selon le schéma précédent).
2. Opérationnalisation: développement d'un outil de récolte de données en forme d'un questionnaire ainsi que d'un inventaire des variables.
3. Définition des sources et de la démarche de récolte des données.
4. Analyse des politiques: rédaction d'une pré-étude par politique faisant l'inventaire des cas d'étude potentiels et développant des critères de choix.
5. Choix des cas sur la base de la pré-étude.
6. Travail de terrain: établissement d'une chronologie sur la base des documents secondaires, étoffer et compléter la chronologie à l'aide d'entretiens avec les protagonistes, rédaction d'une étude de cas par projet décrivant le déroulement des faits, inventaire des variables.
7. Interprétations des études de cas: relecture exploratoire des études de cas à la lumière des hypothèses.

8. Construction des unités d'analyse (phases) et de la variable dépendante: relevé des événements de mobilisation et de démobilisation.
9. Analyse et test des hypothèses: construction d'une fiche par unité d'analyse (phase) relevant l'état de toutes les variables explicatives et testant les hypothèses une par une.
10. Rédaction du rapport final.

Le déroulement des opérations décrites ne s'est heurté à aucune difficulté majeure. Toute donnée non contenue dans ce rapport final et ses annexes (notamment: les chronologies des cas, les inventaires des variables, les entretiens, les données réseaux (matrices relationnelles) ainsi que les procès-verbaux des vingt réunions du groupe "Fédéralisme de l'IDHEAP") resteront disponibles à l'IDHEAP pendant cinq ans.

Pendant la durée de la recherche ont été produits les documents suivant:

- Trois études sur les caractéristiques des politiques en question et les choix des politiques et des projets concrets;
- Neuf études de cas descriptives portant chacune sur un certain nombre de phases de l'évolution de la mise en œuvre et de la réalisation de neufs projets;
- Une étude transversale sur la position des communes dans des politiques fédérales à incidence spatiale dont les résultats seront publiés dans la série des "Cahiers de l'IDHEAP".
- De plus, des résultats intermédiaires de la recherche ont été présentés lors de différents congrès, notamment l'European Association for Regional Sciences (mars 1996), le Colloque international comparatif organisé par les associations des sciences politiques de l'Allemagne, de la Suisse et de l'Autriche (mai 1996), le workshop du European Consortium for Political Research (ECPR) sur "Subsidiarity in Environmental Policies" - dirigé par le requérant principal et le professeur Juan Subirats de l'Université de Barcelone - à Berne (mars 1997).

Les données empiriques des études de cas constitueront, entre autres, la base empirique à l'élaboration de trois thèses en administration publique, acceptées par l'IDHEAP au mois

de mars 1996, qui devraient s'achever dans le courant de 1998-1999 (Martin Benninghoff, Serge Terribilini, Sonja Wälti). Le présent rapport sera publié sous forme d'un livre dans le courant de 1999.

Rappelons que deux des études de cas font partie d'une recherche financée par l'Union européenne au sein du 4^{ème} programme-cadre de recherche portant sur "The Subsidiarity Principle in Environmental Policies", dirigée par Corinne Larrue (OEIL, Paris) et le requérant principal. Cette recherche, dont la partie suisse fut financée par l'Office fédéral de l'éducation et de la science (no OFES: 95.0658 - no UE ENV4 - CT 96-0238) par un contrat signé le 12 juin 1996, s'achèvera à la fin mai 1998. Au sein de cette recherche, ont été élaborés deux rapports de cas portant sur le projet du site marécageux de la Grande Cariçaie (cas considéré comme un cas de protection initié par le niveau central) et le cas de la route de contournement Wagen-Eschenbach-Schmerikon (considéré au sein de ce projet européen comme un projet infrastructurel avec des initiatives de protection du centre). Ces deux rapports ont été rendus au mois de septembre 1997. Ils seront intégrés dans le rapport final et ont été discutés lors d'un quatrième workshop de l'équipe européenne à Bologne début octobre 1997. Dans le livre sur le présent projet seront également considérés les résultats obtenus par la comparaison des huit études de cas (quatre cas de définition de zones marécageuses et quatre cas de routes à grand transit) provenant de la France (Petite Camargue, Francilienne), de l'Espagne (parc naturel de la zone de Huelva et route de liaison dans le nord de Barcelone - Valvidrera) et l'Italie (parc naturel de Grosseto et route de liaison de l'aéroport de Malpensa vers Milan).

1.4 CONTEXTE ET CHOIX DES POLITIQUES

1.4.1 Critères de choix

Comme notre objectif est d'étudier la mise en œuvre de politiques à incidence spatiale dans le contexte du fédéralisme d'exécution en Suisse, nous avons choisi des politiques dont la mise en œuvre de projets concrets répond aux critères suivants:

1. Emprise sur le sol: les projets mise en œuvre doivent avoir une emprise importante sur le sol.
2. Localisation géographique: afin d'étudier convenablement la mobilisation et la démobilisation, il s'agit d'étudier des projets implantés dans des contextes stratifiés, c'est-à-dire dans des lieux où il y a une multitude d'intérêts potentiels en jeu.
3. Conflit et consensus: comme il s'agit d'étudier aussi bien des projets dont la mise en œuvre se déroule de façon plus ou moins conflictuelle, les politiques doivent être choisies de façon à pouvoir comparer des projets similaires dont le profil de mobilisation et de démobilisation est différent.

Les impératifs de la recherche empirique nous imposent en outre des critères de nature plutôt technique. Ainsi, les politiques doivent être choisies de sorte à ce que les projets à étudiés soient achevés mais sans être trop éloignés dans le temps. Premièrement, nous devons pouvoir choisir neuf projets qui se déroulent plus ou moins dans le même espace temporel, ceci pour pouvoir garder constant dans la mesure du possible des facteurs contextuels susceptibles d'influencer le déroulement des conflits. Deuxièmement, la possibilité d'accès aux données exige que l'aboutissement des projets ne soit pas trop éloigné des mémoires des acteurs.

A cette liste de critères, nous avons ajouté deux types de variations intentionnelles qui doivent nous permettre de couvrir la plus large étendue possible des différents types - pertinents vis-à-vis de notre problématique - de politiques publiques à incidence spatiale:

1. Notre choix doit pouvoir permettre d'étudier des politiques *fédérales* à incidence spatiale initiées par des niveaux différents, c'est-à-dire dont les promoteurs se situent dans des lieux distincts. Ainsi, nous voulions pouvoir comparer (1) le cas de figure d'une politique initiée par les pouvoirs publics au niveau fédéral, (2) le cas de figure d'une politique initiée par les pouvoirs publics au niveau cantonal et (3) le cas de figure d'une politique initiée par un acteur privé ou para-étatique.
2. Notre choix doit pouvoir permettre la comparaison de projets d'infrastructures produisant, entre autres, des externalités environnementales dommageables pour les

groupes affectés et de projets de protection environnementale ayant, entre autres, des externalités économiques contestées.

1.4.2 Contexte des trois projets de construction de routes principales

1.4.2.1 Introduction: présentation de la politique

Avant tout, il convient de préciser que les routes principales subventionnées sont des routes cantonales relevant de la compétence des cantons⁴. Toutefois, elles appartiennent au réseau, beaucoup plus étendu, des routes de grand transit que le Conseil fédéral déclare ouvertes en vertu de l'article 37^{bis}, 2^{ème} alinéa, de la Constitution fédérale. A ce titre, elles font partie intégrante des activités à incidence spatiale de la Confédération (OFAT, 1996: Partie III). Ces routes sont divisées en autoroutes, semi-autoroutes et routes principales. Ces dernières sont principalement caractérisées par le fait qu'elles bénéficient de la priorité de passage aux intersections.

1.4.2.2 Historique de la construction des routes principales

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

⁴ Cela signifie notamment que les routes principales ne sont pas seulement soumises à la législation fédérale en ce domaine, mais également à la législation cantonale sur les routes, propre à chaque canton. Nous développerons ci-dessous la législation fédérale, l'étude de cas permettant, plus tard, d'illustrer le cas d'une législation cantonale.

1.4.2.3 Le programme administratif

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

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

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

Signalons que, comme pour les routes à grand débit et autres routes principales, les routes construites avec l'aide de la Confédération sont soumises à l'étude d'impact sur l'environnement (annexe 12.1 de l'ordonnance relative à l'étude d'impact sur

l'environnement). Dans ce cas, l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage doit être consulté dans le cadre de la procédure décisive.

Selon les 5 éléments du programme administratif, cela donne:

1.4.2.3.1 Objectifs

Comme on l'a vu, les objectifs de la politique de construction des routes principales subventionnées par la Confédération sont avant tout de disposer d'un réseau cohérent reliant les parties importantes du pays, les capitales, les autoroutes et les régions périphériques. Il s'agit ainsi de produire un maillage du territoire pour le grand transit qui doit être complémentaire à celui réalisé par les autoroutes. On notera également quelques objectifs de développement régional (subventions élevées pour les routes prévues dans les régions périphériques).

1.4.2.3.2 Eléments évaluatifs

Il n'y a aucun élément évaluatif de cette politique, si ce n'est le contrôle des sommes versées et de l'avancement des travaux et du réseau en général.

1.4.2.3.3 Eléments opérationnels

Les instruments de la politique sont avant tout incitatifs. Il s'agit de subventions versées aux cantons par la Confédération en vue d'aider à la constitution du réseau des routes principales et d'orienter son développement (voir ci-dessous). En ce sens, le corpus de règles à respecter qui détermine et accompagne l'octroi de subventions est relativement limité.

1.4.2.3.4 Arrangement des compétences

L'arrangement des compétences suit le modèle suivant. Au niveau fédéral, le Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie et son Office fédéral des routes sont les organes centraux compétents pour l'octroi des subventions et le suivi de la planification (et des travaux). Pour la part, l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage joue un rôle important pour les problèmes liés à l'étude d'impact d'impact sur l'environnement à laquelle la construction des routes principales est

soumise et à l'autorisation de défricher. Au niveau cantonal, le rôle central est joué, en général par le département des constructions ou des travaux publics et le service des routes ou des ponts et chaussées (les appellations varient de cas en cas).

1.4.2.3.5 Moyens procéduraux

Les moyens procéduraux sont, pour les autorités, l'inscription des projets dans le programme pluriannuel, la délivrance de la subvention, l'étude d'impact sur l'environnement, l'autorisation de défricher. Pour les éventuels opposants, les voies ouvertes par les législations cantonales sont accessibles. Les communes et les organisations de protection de la nature et de l'environnement possèdent en outre un droit d'opposition.

1.4.2.4 Le réseau des routes principales

Le réseau suisse des routes principales bénéficiant de subventions fédérales est défini par la LUDEC (art. 12) comme comprenant des voies de communication, importantes pour le trafic suisse (liens entre grandes villes, régions ou routes nationales, tourisme, soutien aux régions périphériques, accès aux Alpes ou au Jura) et international (transit), qui n'appartiennent pas au réseau des routes nationales. Aujourd'hui, la longueur totale de ce réseau se monte à 2169 km (ORP, appendice 1) dont plus des deux tiers sont des routes alpines ou jurassiennes. Par comparaison, le réseau des routes nationales (autoroutes) comprend aux alentours de 1500 km, soit un peu plus de 80% du réseau total projeté. Notons encore que si le réseau national est construit sur de nouveaux sites, celui des routes principales s'appuie sur une structure souvent déjà existante. Cela signifie que les travaux qui y sont entrepris sont dans la plupart des cas moins importants.

1.4.2.5 Le financement des routes principales

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

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

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

1.4.2.6 Outcome

La mise à disposition de fonds croissants à destination des routes principales a dès lors plusieurs conséquences. La première, déjà contenue dans le programme législatif, est de favoriser une politique de développement économique des régions périphériques. Nous avons vu en effet que, depuis la mise en vigueur de la LUDEC, une part beaucoup plus importante était consacrée à des aménagements dans les régions alpine et jurassienne. Deuxièmement, vu les coûts croissants des ouvrages infrastructurels routiers, les fonds fédéraux donnent une impulsion décisive à des constructions qui, sans cela, ne pourraient jamais être mises en œuvre. Une partie du réseau des routes cantonales connaît ainsi une extension accélérée que seul peut permettre le financement fédéral.

Les cantons sont donc friands des contributions fédérales qui leur permettent d'alléger leurs dépenses routières. Sous leur pression conjuguée, la Confédération serait même prête à augmenter le nombre de routes bénéficiant de son subventionnement. Elle songe

ainsi, depuis 1987, à élargir le réseau de routes principales bénéficiant de ses contributions de 760 km de routes cantonales supplémentaires, ce qui représente un accroissement d'un tiers du réseau. Les demandes de subventionnement de nouvelles routes sont, par ailleurs, fréquentes au parlement. Le projet est resté au point mort pendant plusieurs années, les problèmes budgétaires de la Confédération constituant un obstacle considérable. Cependant, en 1995, le gouvernement helvétique a décidé de prendre en charge 160 km de routes principales supplémentaires.

1.4.3 Contexte des trois projets de construction de lignes électriques

1.4.3.1 Introduction: présentation de la politique

En raison des choix faits lors du développement du réseau électrique en Suisse, il existe deux réseaux d'exploitation, celui de l'approvisionnement général et celui des CFF⁵. Notre étude portera sur les lignes à haute tension relevant du réseau d'*approvisionnement général*. Même si la Confédération détient la haute surveillance sur la construction des lignes électriques, la planification de ce réseau est largement assumée par les grandes entreprises électriques (Überlandwerke). Le caractère para-étatique de cette politique se manifeste aussi par le fait que c'est une instance rattachée à l'Association suisse des électriciens (ASE), l'Inspection fédérale des installations à courant fort (IFICF), qui approuve ces lignes.

Le transport et la distribution d'électricité en Suisse passe par une multitude d'installations et de lignes de tous genres: les centrales électriques, les lignes de transport (lignes aériennes et câbles) des différents réseaux de distribution (transport, distribution primaire, distribution secondaire), les postes de couplage régionaux et les sous-stations locales (INFEL 1986). La Loi sur les installations électriques (LIE) fait une distinction entre les *installations à courant fort* et les *installations à courant faible*. Les installations à courant fort se distinguent de celles à courant faible par le fait qu'elles produisent ou utilisent des "courants qui peuvent présenter des dangers pour les

⁵ Techniquement, les deux réseaux se distinguent par le fait que le premier connaît une fréquence de 50 Hz et le deuxième de $16\frac{2}{3}$ Hz. De plus, les chemins de fer exploitent leur réseau à des tensions plus basses (15, 33, 66 et 132 kV); l'approvisionnement général assumé et exploité par les six grandes entreprises d'électricité (Überlandwerke), par contre se fait à des tensions de 125, 220 et 380 kV.

personnes ou les choses" (art. 2 LIE). Ces installations sont soumises à la haute surveillance de la Confédération et leur construction nécessite une approbation fédérale (art. 13 et art. 15, al. 2 LIE). Les installations à courant fort peuvent en outre être différenciées d'après leur voltage de régime (tension de service⁶). L'Ordonnance sur les installations électriques à courant fort du 30 mars 1994 (RS 734.1, en particulier l'article 3) fait une distinction entre les installations à *faible tension* (≤ 1000 V courant alternatif ou 1500 V courant continu) et les installations à *forte tension*. Une ligne dépassant 1 kV est donc une "ligne à haute tension" qui nécessite une approbation fédérale (OPIC, article premier). La notion de "ligne à très haute tension" provient de l'OEIE, qui désigne par-là les lignes ≥ 220 kV nécessitant une étude d'impact sur l'environnement⁷. Dans le but d'étudier des projets de plus grande envergure, nous nous limiterons aux seuls réseaux à très haute tension avec un voltage de régime de 220 ou 380 kV.

1.4.3.2 Historique et évolution récente de la construction des lignes à très haute tension⁸

Si les premières utilisations commerciales de l'électricité datent des années 1880, c'est seulement avec l'introduction de la Loi fédérale concernant les installations électriques à faible et à fort courant du 24 juin 1902 (RS 734.0) que les producteurs d'électricité ont été poussés à la standardisation et à leur intégration dans des réseaux d'échanges inter-régionaux, un processus qui a été accéléré pendant les deux guerres mondiales. Par l'introduction de cette loi, notamment en déléguant la haute surveillance de la

⁶ La tension de service joue un rôle clé dans le transport efficace de l'électricité. Conformément à la relation physique *puissance = tension x courant* ($P = U \times I$), une même puissance peut être transportée avec des tensions élevées et des courants réduits, ce qui diminue sensiblement les pertes (INFEL 1986: 6ss). Ainsi le transport d'électricité à longue distance (transmission supra-régionale et internationale) s'effectue à travers les *réseaux à très haute tension* qui amènent l'énergie électrique des grandes centrales aux postes de couplage et de transformation situés près des grands centres de consommation. De là, les *réseaux à haute tension* amènent l'énergie électrique vers des centres de consommation dont les besoins de puissance s'étendent de 10'000 à 100'000 kW (distribution primaire). Il s'agit généralement de grandes industries ou de sous-stations urbaines ou rurales. La tension est de nouveau abaissée dans les postes de couplage et de transformation permettant l'alimentation en électricité de zones urbaines ou rurales par les *réseaux à moyenne tension* (distribution secondaire). Dans les stations transformatrices locales, la moyenne tension est abaissée au niveau d'utilisation (220/380 volts) pour alimenter, à travers les *réseaux à basse tension*, les habitations et les petites entreprises.

⁷ En vertu de la Loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (RS 814.01, art. 9, 39, 46 LPE) ainsi que de l'Ordonnance fédérale du 19 octobre 1988 relative à l'étude d'impact sur l'environnement (RS 814.011, art. 1, 2, 5, 10, 12 OEIE), les lignes aériennes à très haute tension, et les câbles à haute tension enterrés, dimensionnés pour 220 kV et plus, sont soumises à l'obligation de réaliser une étude d'impact sur l'environnement (EIE).

⁸ Pour un aperçu historique et économique de l'électrification de la Suisse on se réfèrera utilement à l'ouvrage de Gugerli (1995).

Confédération à l'Inspectorat technique rattaché à l'Association suisse des électriciens (ASE), le précurseur de l'Inspection fédérale des installations à courant fort, on a en outre entériné le caractère para-étatique et corporatiste de l'approvisionnement électrique en Suisse.

C'est pour assurer les échanges à plus grande distance (entre le producteur et le distributeur local) que plusieurs grandes entreprises électriques (Überlandwerke) ont vu le jour, notamment la Société Suisse pour le Transport et la Distribution d'Energie et l'Energie de l'Ouest-Suisse, se sont constitué respectivement en 1918 et 1919. Dans la période d'après-guerre jusque dans les années 1970, l'approvisionnement en électricité connaissait une grande expansion. C'est pendant cette période que les grands barrages dans les Alpes ont été construits (p.ex. Grande-Dixence, Grimsel).

A partir de la fin des années 1970, la construction de lignes à haute tension commençait à être soumise à de nombreuses contraintes venant de politiques annexes, notamment de l'aménagement du territoire, la protection de la nature et du paysage, la protection du patrimoine et la protection de l'environnement (y compris la protection contre les nuisances sonores et les champs électromagnétiques). Ainsi, la construction de lignes électriques touche aujourd'hui toute une panoplie de politiques et implique de nombreux acteurs. L'enjeu n'est plus une juste distribution des bénéfices mais la distribution des risques et nuisances causés par des installations électriques. Pendant les années 1980, la densité législative à laquelle les projets de construction de lignes à haute tension font face a connu une forte croissance. Du côté des producteurs d'électricité, l'approvisionnement efficace du pays en électricité et l'insertion de la Suisse dans le marché européen de l'électricité a créé un besoin de concertation nécessitant une concentration plus forte des voies de transports à longue distance et une augmentation de la puissance des grands axes d'approvisionnement. La concentration du transport électrique par le biais d'un élargissement du réseau à 380 kV se trouve notamment à l'ordre du jour.

En 1963, l'industrie électrique avait élaboré une conception pour le réseau de lignes à très haute tension de 220/380 kV⁹. A l'initiative de l'Inspection fédérale des installations à

⁹ Interpellation Loretan (86.830) du 19 décembre 1986. Rapport écrit du Conseil fédéral du 29 avril 1987.

courant fort et de l'Office fédérale de l'énergie, les dix grandes centrales suisses de production d'électricité et les CFF ont entamé, en 1985, une nouvelle étude sur le futur réseau de lignes à très haute tension afin de faire l'état des lieux du réseau actuel et de projeter les besoins de lignes pour les dix à vingt ans à venir. Une attention particulière était donnée à l'insertion du réseau suisse dans le réseau européen.

Le Rapport sur l'aménagement du territoire du 14 décembre 1987 (RS 87.074) mentionne le réseau des lignes électriques comme une des activités dans l'espace qu'il s'agit d'intégrer dans une conception générale de l'aménagement du territoire en vertu de l'article 13 de la LAT (Loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979, RS 700). Le Rapport constate que le réseau de transmission actuel est un produit historique dont l'intégration dans l'espace n'est pas optimale. L'activité centrale des années à venir consistera en l'élargissement du réseau à 380 kV, partiellement imposé par le développement du réseau international. Il fait appel à la nécessité d'une conception globale qui tiendra compte des besoins d'aménagement du territoire. Il était prévu d'élaborer une telle conception en collaboration avec les acteurs de l'industrie de l'énergie. En 1988, l'industrie de l'énergie – plus précisément les grandes entreprises électriques (Überlandwerke) – ont soumis à l'Office fédéral de l'énergie un plan sectoriel du réseau de lignes d'approvisionnement général à haute tension contenant les intentions d'élargissement pour les vingt prochaines années (DFTCE 1991b: 26). Dans le cadre des efforts de dialogue entre l'industrie de l'énergie, les autorités concernées, les organisations de la protection de l'environnement et les cantons énoncés dans le Programme d'action 'Energie 2000' (DFTCE 1991a: 2), ce plan fait depuis 1993 l'objet d'importantes négociations dans le cadre du Groupe de conciliation 'Lignes électriques' (Knoepfel et al. 1997). La discussion porte sur quelques dizaines de tronçons de lignes à très haute tension pour lesquels le Groupe de conciliation a élaboré des critères permettant d'évaluer les projets d'extension.

1.4.3.3 Le programme administratif

1.4.3.3.1 Les objectifs

N'étant pas parvenu à définir des normes généralisées de construction et de sécurité dans les années 1890, l'industrie électrique a fait appel à la Confédération afin qu'elle adopte des dispositions légales. Comme l'édition de ces règles tombait en pleine crise du marché électrique au tournant du siècle, elle servait en même temps à assurer la promotion économique de ce domaine d'activité, notamment en créant un marché unique bien protégé pour la production et le transport de l'énergie électrique (Gugerli 1995: 15s). L'activité étatique en matière de transport de l'électricité s'est dès lors limitée à l'uniformisation des exigences techniques et procédurales.

Le but de la Loi fédérale concernant les installations électriques à faible et à fort courant (RS 734.0) est depuis son adoption resté inchangé: "Le Conseil fédéral édicte des prescriptions en vue de prévenir les dangers et dommages causés par les installations à fort et à faible courant." (art. 3, alinéa 1) A cet effet, toutes les installations à courant fort sont soumises à l'approbation de la Confédération (art. 15, al. 2). Par voie de contrat, le Conseil fédéral a accordé la tâche de surveillance à l'Inspection fédérale des installations à courant fort (art. 21, ch. 3).

1.4.3.3.2 Les éléments évaluatifs

Un premier ensemble d'éléments évaluatifs se trouve dans la législation sur la construction des lignes électriques. La prévention de dangers et de dommages pouvant être causés par les installations électriques se fait par des prescriptions fédérales contenues dans l'Ordonnance sur les lignes électriques du 30 mars 1994 (OLEI, RS 734.31)¹⁰. La deuxième source d'éléments évaluatifs constitue la législation environnementale. Depuis l'entrée en vigueur de la LPN en 1967, la législation sur la protection de la nature et du paysage, la protection du patrimoine et la protection des forêts guident la construction de lignes électriques. En 1980, le Département fédéral de

¹⁰ L'Ordonnance donne des prescriptions quant aux mesures de sécurité à prendre en cas de rencontre avec d'autres installations et objets, quant à la protection contre les perturbations électromagnétiques dues à l'effet de couronne, quant aux distances minimales au sol et autres installations, quant à la résistance et charges à supporter par les matériaux, etc.

l'intérieur a édicté les Directives transport de l'énergie électrique et protection du paysage qui donnent des principes et recommandations concernant un aménagement adapté au paysage d'installations pour le transport de l'énergie électrique.

Avec l'introduction de l'obligation de soumettre les projets de lignes à très haute tension à une étude d'impact sur l'environnement les éléments à respecter se sont multipliés. Les ordonnances, directives et recommandations en rapport avec l'étude d'impact sur l'environnement prévoient notamment une évaluation du besoin du projet et le respect de normes quant aux effets acoustiques et champs électromagnétiques.

1.4.3.3.3 Les éléments opérationnels

La Loi fédérale du 24 juin 1902 concernant les installations électriques à faible et à fort courant, dite Loi sur les installations électriques LIE (RS 734.0) règle désormais l'application de la compétence fédérale en matière de transport électrique. Son article premier donne à la Confédération la haute surveillance sur l'établissement et l'exploitation des installations électriques à *faible* et à *fort courant*.

L'Ordonnance sur les lignes électriques (OLEI) du 30 mars 1994 (RS 734.31) régit l'établissement, l'exploitation et l'entretien des lignes électriques (art. 2, al. 1 OLEI), notamment pour éviter les dangers provoqués par les lignes électriques. L'Ordonnance sur les installations électriques à courant fort du 30 mars 1994, dite Ordonnance sur le courant fort (RS 734.1), régit plus précisément les installations à courant fort. Cette ordonnance s'applique à l'établissement, à l'exploitation et à l'entretien d'installations à courant fort. L'alinéa 4 de l'article premier introduit une certaine marge d'appréciation dans l'application des normes¹¹.

1.4.3.3.4 Organisation et financement

La Loi fédérale concernant les installations électriques à faible et à fort courant du 24 juin 1902 (RS 734.0) confie à l'Inspection fédérale des installations à courant fort (IFICF) la tâche de surveillance et de contrôle des installations à courant fort – à l'exception des installations des chemins de fer – (art. 15, al. 2; art. 21, ch. 3). L'IFICF

¹¹ Cet alinéa sert de base légale pour limiter les demandes jugées économiquement insupportable, notamment le câblage de lignes à très haute tension.

émane du "Technisches Inspektorat" fondé par l'Association suisse des électriciens (ASE) en 1897 (Gugerli 1994: 10s). Aujourd'hui, elle constitue un service rattaché à l'Association suisse des électriciens (ASE) et lié par un contrat au DFTCE. Elle a un bureau pour la Suisse allemande et le Tessin à Fehraltorf près de Zurich et un pour la Suisse romande à Lausanne. La mise en œuvre de la surveillance confédérale en matière de transport de l'énergie électrique s'est donc, dès son début, fait par une institution parastatistique. Ce qu'est l'Union centrale des producteurs de lait pour l'agriculture et la caisse de pension des syndicats pour l'assurance-chômage etc., l'ASE l'est pour la construction des lignes à haute tension (voir Linder 1987: 114s; Germann 1987: 95ss).

Les tâches de l'IFICF sont très variées et englobent, mis à part la surveillance et le contrôle de la construction, de l'exploitation et de l'entretien ainsi que l'approbation des plans des installations à courant fort, toute une série d'autres tâches liées à la surveillance fédérale en la matière (art. 2). Ainsi, elle s'occupe notamment de la surveillance de matériel à basse tension; elle est responsable de statistiques techniques et de statistiques sur les accidents et dommages survenus en rapport avec des installations à courant fort; elle aide à la préparation de la législation sur les installations à courant fort. L'IFICF doit assurer sa propre rentabilité et financer ses activités en prélevant des émoluments (art. 6). Le DFTCE exerce toutefois le contrôle financier (art. 3).

1.4.4 Contexte des trois projets de protection des sites marécageux

Nous présentons ci-dessous l'historique et la législation concernant la politique de protection de la nature et du paysage. Nous nous sommes consacrés à la législation pertinente en matière de protection des divers biotopes présents dans les études de cas.

1.4.4.1 Introduction: présentation de la politique

Depuis le début des années nonante et sous la pression des milieux écologiques, la protection de la nature et du paysage s'inscrit dans une perspective plus large que la

simple protection de biotopes. Elle vise la préservation de la diversité biologique¹² et des qualités culturelles et esthétiques des sites à protéger.

Cette approche plus globale de la protection de la nature et du paysage a obligé la Confédération à intervenir dans un domaine qui était traditionnellement de la compétence des cantons et des communes. Actuellement, les services de la Confédération (Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage, Office fédéral de l'aménagement du territoire) avec l'aide des cantons, des communes et des personnes concernées, cherchent non seulement à protéger des biotopes, mais à créer *des réseaux de biotopes* et à *élaborer une planification intégrale du territoire*.

1.4.4.2 Historique de la protection de la nature et du paysage

En mai 1962, le peuple et les cantons acceptent par votation populaire le nouvel article constitutionnel (art. 24^{sexies}) qui ancre dans la Constitution la notion de protection de la nature et du paysage. Le canton est compétent en matière de protection de la nature et du paysage. Toutefois, la Confédération peut soutenir par des subventions les efforts en faveur de la protection de la nature et du paysage. Elle peut également procéder, par voie contractuelle ou d'expropriation, à l'acquisition ou la conservation de réserves naturelles ou de sites évocateurs du passé et des monuments d'importance nationale.

Suite à l'adoption de l'article constitutionnel, une commission d'experts est constituée, dans laquelle se trouve la Ligue suisse pour la protection de la nature (LSPN), la Ligue suisse pour la protection du patrimoine national (Heimatschutz) et le Club alpin suisse (CAS). Elle est chargée de procéder à un inventaire des paysages et des sites naturels d'importance nationale qui méritent d'être protégés (Inventaire CPN). Les résultats des travaux préparatoires de la commission d'experts servent également à l'élaboration de la législation d'application de l'article constitutionnel.

La Loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage du 1^{er} juillet 1966 précise et complète ce dernier. Avec ce nouveau texte, la Confédération peut allouer des

¹² Convention de Rio de Janeiro sur la diversité biologique du 5 juin 1992 (RS 0.451.43), Convention de l'UNESCO relative aux zones humides d'importance internationale, particulièrement comme habitats des oiseaux d'eau (Convention de Ramsar) du 2 février 1991 (RS 0.451.45); Convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe (Convention de Berne), du 19 septembre 1979, élaborée sous l'égide du Conseil de l'Europe (RS 0.451.45).

subventions pour des mesures de planification, pour des installations et des ouvrages tels que les améliorations foncières ou la correction de cours d'eau. Le Conseil fédéral établit également, après avoir pris l'avis des cantons, des inventaires d'objets d'importance nationale (IFP). Ces inventaires ont comme objectif de conserver intact ou en tout cas de ménager le plus possible des objets considérés à cet égard comme d'importance nationale. En 1977 entre en vigueur l'ordonnance concernant l'inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels (OIFP).

Dans le milieu des années septante, Pro Natura Helvetica, organisation commune de la Ligue suisse pour la protection de la nature (LSPN) et du World Wildlife Fund (WWF) suisse, mandate la division paysage de l'Institut fédéral de la recherche forestière (IFRF). L'objectif est de réaliser un inventaire sur les hauts-marais et marais de transition. Les travaux dureront six ans (1978-1984). C'est finalement le 1^{er} février 1991 qu'est entrée en vigueur l'ordonnance sur la protection des hauts-marais et des marais de transition d'importance nationale (514 sites pour une surface totale de 15 km²). Par ailleurs, le Conseil fédéral a mis en vigueur le 1^{er} novembre 1992 l'ordonnance sur la protection des zones alluviales d'importance nationale.

1.4.4.3 Histoire de la protection des marais et des sites marécageux

En 1957, le Département militaire fédéral (DMF) envisage de construire une place d'armes dans les marais de Rothenthurm. Mais le projet est abandonné. En 1974, le dossier ressort des tiroirs du DMF. Au mois de juin 1975, lors d'une votation, la population de Rothenthurm rejette à une forte majorité l'idée d'une place d'armes. Malgré ce vote, le Conseiller fédéral Georges-André Chevallaz se lance dans des procédures d'expropriation en arguant de l'intérêt supérieur de l'armée et le besoin en place d'armes. La population de la région de Rothenthurm, avec le soutien du WWF, fait recours contre ces décisions d'expropriation et lance conjointement une initiative populaire qui récoltera 169'000 signatures. De son côté, le Tribunal fédéral (TF) annule les procédures d'expropriation.

Le 16 septembre 1983 l'initiative populaire "pour la protection des marais - Initiative Rothenthurm" est déposée à la Chancellerie fédérale. Elle a pour objet la protection des marais et des sites marécageux d'une beauté particulière et d'importance nationale.

Dans son message adressé au parlement, le Conseil fédéral recommande le rejet de l'initiative et propose une révision de la LPN. Cette révision vise à introduire des dispositions concernant la protection des biotopes. Le 20 mars 1987, le Parlement décide à son tour de recommander au peuple et aux cantons de rejeter l'initiative. Au mois de juin de la même année et avant la votation populaire, le parlement approuve la révision partielle de la LPN. Cette révision introduit la protection des biotopes d'importance nationale, régionale et locale.

Le 6 décembre 1987, le peuple et les cantons acceptent, contre toute attente, l'initiative populaire de Rothenthurm. Ce nouvel article constitutionnel (art. 24 sexties al. 5) met sous protection les marais et les sites marécageux d'une beauté particulière et présentant un intérêt national. Avec l'initiative de Rothenthurm, les votants plébiscitent avant tout une plus grande et plus large protection de la nature. Dans une moindre mesure, il s'agit d'un résultat en faveur de la protection des sites marécageux et contre la place d'arme de Rothenthurm (GfS et PWIZ 1988: 25).

L'article constitutionnel de Rothenthurm stipule que les marais suisses doivent conserver ou retrouver leur aspect d'avant le 1^{er} juin 1983. En acceptant l'initiative populaire, le peuple et les cantons confèrent ainsi à la Confédération un pouvoir supplémentaire en matière de protection de la nature et du paysage. Mais ni les services de la Confédération ou ceux des cantons, ni les associations de protection de l'environnement et de la nature, ne connaissent encore les conséquences pour la protection de la nature et du paysage de cette votation fédérale. En effet, si les hauts-marais et les marais de transition sont déjà répertoriés, la notion de paysage marécageux reste encore à définir.

A cet effet, le Département fédéral de l'intérieur (DFI), représenté par l'Office fédéral des forêts de la nature et du paysage, mandate en mai 1988 un bureau spécialisé (Bureau Hinterman & Weber).

Au mois de décembre 1989, le WWF et la LSPN présentent une étude qui révèle que la destruction des marécages s'est accrue depuis que l'initiative de Rothenthurm a été acceptée. Ils exigent que le Conseil fédéral prenne des mesures immédiates sous forme d'un arrêté fédéral urgent (AFU) en faveur de la sauvegarde des marais. Cette requête est reprise au parlement. Le Conseil fédéral, après consultation des cantons, abandonnera finalement cette idée en raison de leur ferme opposition.

Durant cette même période, soit en décembre 1989, le projet de révision de la loi sur la protection de la nature et du paysage qui introduit la protection des sites marécageux est mise en consultation. Au mois de juin 1991, le Conseil fédéral présente aux chambres fédérales son message concernant cette révision. En juin 1992, le Conseil des Etats traite pour la première fois ce dossier. Les débats aux chambres dureront 4 ans. Ce n'est qu'en mars 1995 que la révision de la LPN est terminée.

Entre 1991 et 1993, l'OFEFP met en consultation l'Inventaire des sites marécageux (91 sites pour une surface totale de 926 km²) et le projet d'ordonnance sur la protection des sites marécageux d'une beauté particulière et d'importance nationale (Ordonnance sur les sites marécageux) qui résultent de ces travaux. L'objet principal de la consultation est la définition des périmètres et des buts de protection à l'intérieur de ceux-ci.

En novembre 1995 et février 1996, l'OFEFP met en consultation le deuxième projet d'ordonnance sur la protection des sites marécageux d'une beauté particulière et d'importance nationale (ordonnance sur les sites marécageux) ainsi que son inventaire. Suite à cette brève procédure de consultation, quatre objets sont retirés de l'inventaire et deux autres sont ajoutés. Après avoir reçu l'aval du Conseil fédéral l'ordonnance et l'inventaire entrent en vigueur le 1^{er} juillet 1996.

1.4.4.4 Le programme administratif

Le programme administratif présenté ci-dessous concerne la législation sur la protection de la nature et du paysage (en particulier site marécageux). Nous ne faisons état ici que de la législation fédérale. D'une part, nous nous intéressons aux politiques nationales de protection de la nature et, d'autre part, chaque canton a sa propre législation dans certains

domaines; il serait trop fastidieux d'en faire le tour et plus judicieux de développer cela dans les études de cas.

1.4.4.4.1 Objectifs

L'objectif de la protection des sites marécageux est fixé par l'article 23c nouveau de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN) du 1^{er} juillet 1996 et modifiée le 24 mars 1995. La protection des sites marécageux *"a pour but général de sauvegarder les éléments naturels et culturels des sites marécageux qui leur confèrent leur beauté particulière et leur importance nationale"*.

L'objectif est précisé dans l'ordonnance. Les buts visés par la protection sont les suivants: *"Le paysage sera protégé contre les modifications qui portent atteinte à la beauté du site marécageux ou à son importance nationale; les éléments et les structures caractéristiques des sites marécageux seront sauvegardés, notamment les éléments géomorphologiques, les biotopes, les éléments culturels ainsi que les constructions et les structures de l'habitat traditionnel; l'exploitation durable et typique des marais et des sites marécageux sera soutenue, afin qu'elle puisse être maintenue dans la mesure du possible"* (art. 4).

1.4.4.4.2 Les éléments évaluatifs

L'évaluation des buts de la politique des marais et site marécageux est réalisée lors du réexamen et de la mise à jour des inventaires fédéraux des sites marécageux d'une beauté particulière et d'importance nationale (art. 5 LPN).

Les critères d'évaluation de l'inventaire sur les sites marécageux sont les suivants: biotopes marécageux; éléments géomorphologiques; milieux naturels; éléments culturels typiques; habitats; atteintes. Ces critères sont complétés par les variables suivantes: surface du site marécageux; proportion de surface marécageuse; dessertes, c'est-à-dire, densité des voies de communication.

1.4.4.4.3 Les éléments opérationnels

Les modalités régulatrices pour les *sites marécageux* sont les suivants: 1) les plans et prescriptions qui règlent le mode d'utilisation du sol doivent être conforme à l'ordonnance sur les sites marécageux; 2) désignation des biotopes se trouvant à

l'intérieur du site; 3) les installations et constructions admissibles ne doivent pas porter atteinte aux éléments caractéristiques du site; 4) l'exploitation à des fins touristiques et récréatives doit être en accord avec les buts visés par la protection; 5) les cantons communiquent à l'Office fédéral de l'environnement leurs actes normatifs concernant la protection de la nature, la protection du paysage.

Les modalités incitatives sont les suivantes: 1) financement de l'Inventaire par la Confédération; 2) indemnisation couvrant 60 à 90 % pour les mesures de protection et d'entretien des sites marécageux et des biotopes selon la capacité financière des cantons; 3) indemnisation pour certains types d'exploitation.

1.4.4.4 Les éléments fixant l'organisation et le financement des activités de mise en œuvre

En matière de sites marécageux et de bas-marais, la Confédération (DFI-OFEFP), en étroite collaboration avec les cantons (et ceux-ci avec les propriétaires fonciers), désigne les sites marécageux et en détermine la situation en tenant compte de l'utilisation du sol et des constructions existantes. Les cantons fixent les périmètres des objets à protéger. Les frais de protection des cantons sont indemnisés à hauteur de 60% à 90% selon la capacité financière des cantons et la charge globale que leur occasionne la protection des sites marécageux et des biotopes.

1.4.4.5 Les éléments précisant les instruments et les procédures administratives

Pour ce qui est des sites marécageux, les instruments sont les suivants:

Les inventaires, tels ceux des sites marécageux, sont des répertoires de l'état existant des objets à considérer. Ils fournissent des informations sur les objets qu'il faut conserver ou au moins ménager du fait de leur beauté particulière, de leur rareté, de leur importance pour l'aspect des lieux, etc. Les inventaires fédéraux sont contraignants, en particulier pour les cantons et les communes. Il appartient principalement aux cantons de régler la protection et l'entretien des objets inventoriés, de prendre en temps utile les mesures appropriées et de veiller à leur exécution.

Le plan directeur cantonal (ou régional) détermine les grandes lignes de l'aménagement du territoire d'un canton. Il désigne les parties attribuées à l'habitat, aux loisirs, à

l'agriculture, etc. Il doit notamment définir les zones de protection de la nature, dont les zones marécageuses. Il décrit également l'état et le développement souhaité de l'urbanisation, des transports, des communications, de l'approvisionnement, des constructions et des installations publiques. A cet effet, le canton définit au moins la façon de coordonner les activités qui ont des effets sur l'organisation du territoire, compte tenu du développement souhaité ainsi que l'ordre dans lequel il est envisagé d'exercer ces activités et les moyens de les mettre en œuvre.

La loi fédérale sur l'aménagement du territoire prévoit que le droit cantonal établit un régime de *compensation* permettant de tenir compte équitablement des avantages et des inconvénients majeurs qui résultent de mesures d'aménagement. De telles compensations/*indemnisations* ont été utilisées par exemple dans le canton de Neuchâtel pour lever des oppositions concernant le décret cantonal sur la protection des marais, des sites marécageux et des zones alluviales d'importance nationale. Une juste indemnité est alors accordée lorsque des mesures d'aménagement apportent au droit de propriété des restrictions équivalant à une expropriation. Même dans le cas d'une limitation volontaire de la part du propriétaire foncier ou de l'exploitant - par soucis de garantir la protection visée - une juste indemnité leur est due.

La protection et l'entretien des biotopes sont assuré à l'aide de *contrats d'exploitation* conclus avec les propriétaires fonciers et les exploitants. Ces accords impliquent entre autres une adaptation des modes d'exploitation agricole et sylvicole. Les obligations et prescriptions qui accompagnent les contrats d'exploitation doivent être déclarées par les autorités cantonales de la protection de la nature et surtout inscrites dans le cadastre comme restrictions de propriété par intérêt de droit public.

La protection et l'entretien des biotopes et des sites marécageux nécessitent, suivant les cas, une adaptation des modes d'exploitation agricole - production intégrée, culture biologique, surface de compensation écologique et détention contrôlée d'animaux de rente en plein air. Ceux-ci sont alors subventionnés à l'aide de *paiements directs* (Ordonnance sur les contributions écologiques).

Le droit de recours et les oppositions: Les communes et les organisations d'importance nationale à but non lucratif qui existent depuis dix ans au moins et se vouent à la

protection de la nature, à la protection du paysage, à la conservation des monuments historiques ou à des tâches semblables ont qualité pour recourir contre les décisions du canton ou des autorités fédérales si ces décisions peuvent, en dernière instance, faire l'objet d'un recours au Conseil fédéral ou d'un recours de droit administratif au Tribunal fédéral. D'autre part, les communes et les organisations reconnues sont en outre habilitées à faire usage des voies de droit cantonales. Elles sont également habilitées à faire opposition et à formuler des demandes en vertu de la loi fédérale sur l'expropriation. Le recours contre une décision d'octroi de subventions fédérales est par contre conditionnée. Les cantons ont qualité pour recourir contre les décisions d'autorités fédérales. L'office fédéral compétent a qualité pour recourir contre les décisions cantonales; il peut faire usage des voies de droit fédérale et cantonale.

2. MODELE ET DEMARCHE D'ANALYSE

2.1 CONSTRUCTION DE LA VARIABLE DEPENDANTE

Ce chapitre est destiné à construire notre variable dépendante. Dans un premier temps, nous présentons la façon dont nous avons initialement pensé la construire, puis, dans un deuxième temps, comment nous l'avons effectivement élaborée. Une fois construite et définie, notre variable dépendante - à savoir la mobilisation, respectivement la démobilisation - a été mesurée au sein de nos études de cas afin de pouvoir rendre compte de la dynamique de ce phénomène. Plus précisément, le découpage de chacune de nos études de cas en phases de mobilisation, de démobilisation et de stabilisation nous a permis de mieux appréhender le passage d'un état de la variable à l'autre.

2.1.1 De la mobilisation des ressources aux événements de mobilisation

L'étude de la mobilisation sociale en termes de ressources a surtout une tradition dans l'analyse des mouvements sociaux¹³. Si les premiers auteurs font surtout référence aux ressources internes à une organisation, les études récentes mettent l'accent sur les ressources externes fournies par les institutions en forme de structures d'opportunités politiques (political opportunity structure) (Tarrow 1989). Dans la ligne de pensée de Darbel et Schnapper (1972) et Chevallier (1994: 89), Knoepfel et Bussmann (1997: 65) appliquent le concept de ressources à tous les acteurs administratifs et sociaux d'une politique publique et leur attribuent une place importante dans l'explication de ses résultats politiques. Sur la base de ces auteurs, on devrait donc relever les ressources internes et externes potentielles dont dispose *chaque acteur* – qu'il soit pour ou contre le projet – et les comparer aux ressources effectivement utilisées. Au niveau des ressources internes, on devrait notamment prendre en compte les finances (budget), le personnel et ses compétences (nombre de collaborateurs et collaboratrices rémunérés)

¹³ Voir à ce sujet notamment McCarthy et Zald (1977) Kitschelt (1985), Tarrow (1991), Jenkins et Klandermans (1995), Kriesi (1996) et Kummer (1997).

ainsi que l'organisation¹⁴. Au niveau des ressources externes, il serait à considérer le droit (utilisation ou non des instruments juridiques à disposition: opposition, recours, référendums, etc.) et le soutien politique (utilisations de relations politiques, disposition d'alliés, relais dans le parlement, lobbying, etc.). Idéalement, on devrait donc pouvoir établir un schéma par cas comme suit:

Figure 5: Schéma de mobilisation des ressources

	droit	finances	personnel	organisation	soutien
ACTEUR 1					
ACTEUR 2					
ACTEUR 3					
ACTEUR 4					
ACTEUR 5					
ACTEUR n					

L'inconvénient d'une telle approche est l'incomparabilité pratique des ressources entre différents types d'acteurs: est-ce que le budget pour un service administratif équivaut au nombre de membres et de cotisants pour une organisation de protection de l'environnement ou encore au chiffre d'affaire pour une entreprise? Est-ce que le nombre de voies de recours pour une organisation de protection de l'environnement, c'est l'accès institutionnel par le biais de commissions et de contacts personnels pour une industrie? S'ajoute en outre à cela la difficulté de relever chacune de ces ressources pour chaque acteur et ceci pour chaque phase du projet. Cette difficulté est accentuée par deux facteurs supplémentaires:

- La variation des ressources externes, et à plus forte raison des ressources internes, est difficilement attribuable à un projet de mise en œuvre. Si l'analyse d'un mouvement social dans son évolution globale semble être tout à fait faisable en termes de mobilisation des ressources, il est difficile, voir impossible, de relever sa mobilisation pour un projet concret. Ces difficultés se posent de manière plus aiguë encore en ce qui concerne un service administratif: on voit mal comment connaître sa

¹⁴ En appliquant ce concept à l'administration, Chevallier (1994) compte parmi les ressources organisationnelles la stratification et la ségmentation bureaucratique, que l'on pourrait qualifier de cohérence interne.

mobilisation par rapport à un projet concret, à défaut de faire des décomptes très détaillés des heures de travail (ce qui aurait dépassé le cadre de cette recherche).

- Seules les ressources externes peuvent connaître une variation notable durant le processus. Dans la plupart des cas, les ressources internes restent plus ou moins stables. Par exemple, la variation du budget d'un service, d'une organisation ou d'une entreprise se mesure le plus souvent en terme de tendance.

Nous avons donc renoncé à faire un relevé complet tel qu'il aurait été souhaitable, en proposant les deux postulats suivants permettant l'utilisation d'indicateurs auxiliaires plus simples:

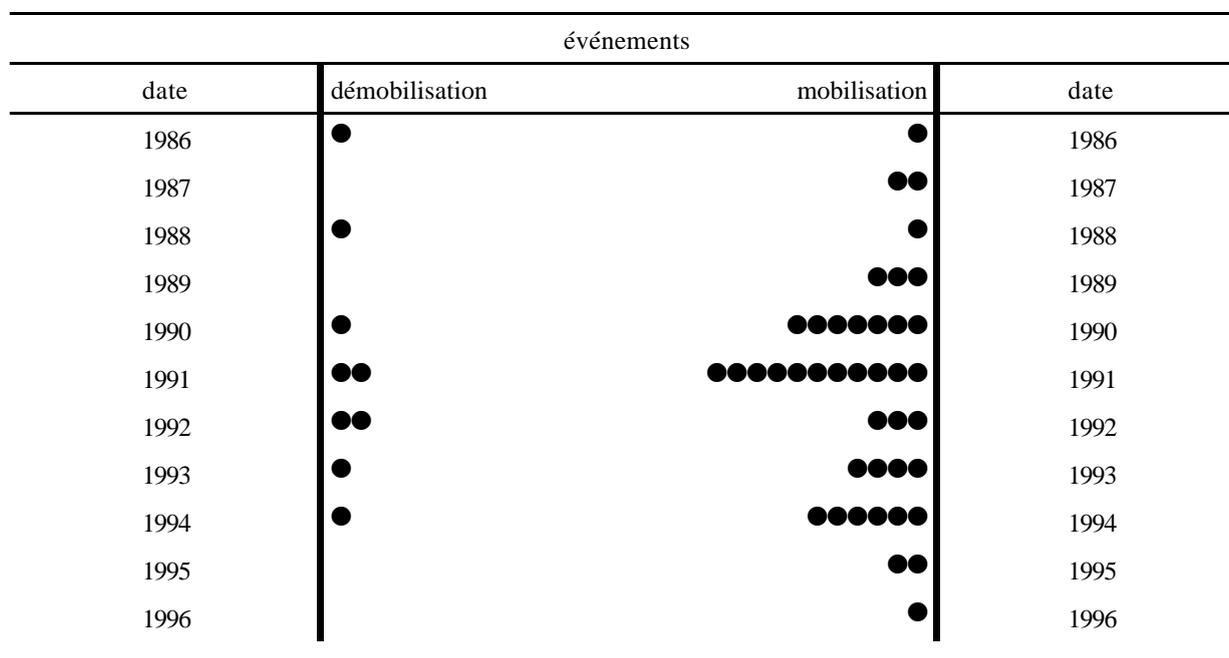
- Nous supposons qu'il y a une certaine corrélation entre les différents types de ressources. En effet, si un groupe d'opposants lance un défi aux autorités, par exemple, sous forme de recours ou d'initiative, celui-ci doit forcément disposer des ressources nécessaires en termes de personnel et de budget, respectivement de membres. De même, si un promoteur lance une campagne publicitaire, il dispose certainement de ressources financières assez importantes pour pouvoir faire appel à un bureau de conseil. Ou encore, si les pouvoirs publics se manifestent lors d'une conférence de presse, ils doivent pouvoir s'appuyer sur des ressources organisationnelles en termes de cohérence interne.
- Nous supposons, en outre, que les ressources – qu'elles soient internes ou externes – se manifestent en forme d'*événements de mobilisation*. Cette abstraction est assez couramment appliquée lors qu'il s'agit de décrire l'évolution d'un processus de mobilisation contestataire. Toute la difficulté réside dans la définition de ce que l'on considère comme événement (voir p.ex. Giugni et Kriesi, 1990).

Si les événements de protestation sont relativement bien opérationnalisés¹⁵, il n'en va pas de même des événements de mobilisation dont les promoteurs d'un projets, ses défenseurs et les pouvoirs publics sont à l'origine. En l'occurrence, la tâche de la récolte

¹⁵ Giugni et Kriesi (1990), par exemple, ont "répertorié à cet effet toutes les formes d'actions possibles, qui ont été utilisées par des groupes contestataires dans leurs revendications auprès des autorités et de l'opinion publique", ceci en procédant à une analyse systématique des événements rapportés dans les éditions du lundi du quotidien "Neue Zürcher Zeitung" entre 1975 et 1988.

est rendue d'autant plus difficile que les événements, se rapportant à un projet de mise en œuvre¹⁶, ont lieu très sporadiquement, sur un espace temporel très long et ne sont que très rarement reportés dans la presse nationale. En fait, ces événements ne sont parfois connus que par ceux qui sont concernés. C'est pour cette raison que nous avons opté pour une récolte itérative en forme de reconstitution exhaustive de l'historique de chaque cas de mise en œuvre. La presse n'était alors qu'une source parmi d'autres et constituait normalement le point de départ de notre recherche. La chronologie était alors complétée, au fur et à mesure, par la consultation de dossiers auprès de différents acteurs, notamment les promoteurs et les contestataires principaux, et sur la base d'entretiens. Chaque personne interviewée était alors confrontée avec une première esquisse de chronologie et appelée à compléter les événements manquants. Sur cette base, des études de cas purement descriptives étaient rédigées et le profil de la mobilisation a été dessiné en utilisant le schéma suivant¹⁷:

Figure 6: Profil de mobilisation sur la base des événements (exemple: cas de ligne St-Triphon-Chamoson)



¹⁶ Ceci par opposition à un domaine politique tout entier telle que la politique énergétique (mouvement anti-nucléaire), la politique de la paix (mouvement pour la paix) ou encore la politique des femmes (mouvement féministe).

¹⁷ Pour ce faire nous avons tout simplement, pour chacun des cas de mise en oeuvre, collé des points sur une feuille contenant deux axes temporels, l'un destiné à accueillir les événements de mobilisation, l'autre destiné à accueillir les événements de démobilisation. En principe, chaque événement relevé dans la chronologie de l'étude de cas a été traduit par un point. Selon leurs connaissances du cas, les chercheurs ont toutefois "pondéré" certains événements-clés en leur attribuant plusieurs points sur l'axe respectif.

1997



1997

Nous avons renoncé à préétablir une grille très précise de ce que nous devrions considérer comme événement de mobilisation et de démobilitation, moins encore de quel poids serait à attribuer à tel ou tel événement. Estimant que les mêmes événements dans le contexte de politiques différentes peuvent avoir des significations très différentes, nous avons laissé ce classement au soin de chaque chercheuse et chaque chercheur, celle-ci ou celui-ci ayant des connaissances approfondies des cas. Les profils et d'éventuelles incertitudes de codification ont été discutés régulièrement pour arriver à une certaine "intersubjectivité" du classement. Même si cette technique devait produire des biais, ces derniers seraient "uniformes" pour tous les trois cas d'une même politique. On peut toutefois produire une liste *ex post* de ce que nous avons placé de chaque côté (voir Tableau 4). Cette liste se révèle d'ailleurs très similaire d'un cas à l'autre, ce qui laisse entendre que le répertoire d'action est très semblable.

Tableau 4: *Événements de mobilisation et de démobilitation*

<i>démobilisation</i>	<i>mobilisation</i>
proposition de nouvelles variantes	initiatives
visite des lieux	motions
rencontres informelles	pétitions
séances de conciliation	oppositions, recours
proposition de compensation	conférences de presse
- financières	lettres de lecteurs et articles de presse
- en nature	prises de position
mise en place de personnel plus conciliant	lettres (p.ex. contenant des menaces)

Il faut noter que ce procédé permet seulement de reconstituer le processus de mobilisation et de démobilitation. Il ne donne pas d'information quant au *degré de mobilisation*. En d'autres mots: nous ne savons pas si les acteurs ont épuisé toutes les ressources dont ils disposaient à un moment donné, ou si la mobilisation s'est déroulée, sans grand effort, à un niveau modeste. Une telle estimation du degré peut se faire bien sûr en comparant les différents cas: l'un montrera une activité plus intense et plus dense

que l'autre. Notamment, la mobilisation de certaines ressources externes se laisse mesurer de manière plus précise. C'est le cas de la mobilisation de moyens juridiques mis à disposition par le cadre légal de la politique et de la mobilisation d'alliés. La mobilisation de moyens juridiques peut être recensée par une étude du programme administratif, permettant ainsi la comparaison des ressources potentielles et des ressources effectivement utilisées. La mobilisation d'alliés peut être estimée par le biais de l'analyse de réseau, permettant de relever la mobilisation d'alliés potentiels. La grille proposée dans la Figure 5 aurait pu servir de base pour estimer l'écart entre les ressources réellement utilisées et les ressources potentielles. Le *rapport* entre les ressources réellement utilisées et les ressources potentielles pourrait être nommé *degré d'utilisation des ressources*. Ce rapport nous aurait donné une indication de la conflictualité en termes relatifs. Comme précédemment et pour les mêmes raisons, nous avons dû renoncer à une telle démarche. Ainsi, nous nous sommes contentés d'estimer qualitativement les niveaux de mobilisation (resp. démobilisation et stabilisation) et ceci de façon binaire. Les phases de mobilisation ont été distinguées selon qu'il s'agissait de phases de forte de mobilisation ou de faible mobilisation. Les phases de démobilisation ont été qualifiées selon qu'il s'agissait de faible démobilisation ou de forte démobilisation. Enfin, les phases de stabilisation ont été qualifiées de stabilisation à un niveau élevé ou faible de mobilisation (stabilisation de type A) ou de stabilisation à un niveau de mobilisation inexistante, soit de totale démobilisation (stabilisation de type B).

2.1.2 Constitution des unités d'analyse

Il s'agit de constituer à ce stade les unités d'analyse en découpant les cas de mise en œuvre en différentes sous-unités¹⁸. Pour séparer les projets en phases, il s'agit de déterminer précisément ce que nous entendons par conflit et consensus. Nous avons précisé que ce n'était pas tant le conflit ou le consensus sur lesquels nous nous focalisions que le passage de l'un à l'autre. C'est ainsi la mobilisation (ou la démobilisation) des groupes affectés, mais également celle des défenseurs du projet, qui se situe au centre de notre réflexion et qu'il s'agira d'observer.

Les coupes se feront selon s'il s'agit d'une phase de *mobilisation*, de *démobilisation* ou de *stabilisation*:

- Une phase de *mobilisation* est caractérisée par une nette prépondérance, voire une exclusivité d'événements de mobilisation.
- Une phase de *démobilisation* est caractérisée par une nette prépondérance, voire une exclusivité d'événements de démobilisation.
- Dans une phase de *stabilisation*, on constatera, soit (a) une activité de mobilisation soit (b) pratiquement aucune activité de démobilisation ou de mobilisation. La version (a) correspond donc à une stabilisation à un niveau élevé (ou faible) de mobilisation (le plus souvent après une phase de mobilisation et avant une phase de démobilisation), tandis que la version (b) correspond à une stabilisation à un niveau bas de mobilisation (le plus souvent avant une phase de mobilisation ou suite à une phase de démobilisation).

Dans l'exemple fictif présenté dans le dernier chapitre, les coupes sont faite de façon suivante:

¹⁸ Pour une présentation de la technique d'analyse par unités ("embedded units of analysis") cf. chapitre 2.1.2 Constitution des unités d'analyse, p. 37.

Figure 7: Constitution des unités d'analyse (cas fictif)

événements			
date	démobilisation	mobilisation	date
1986	●	●	1986
1987		●●	1987
1988	●	●	1988
✂ 1989		●●●	1989
1990	●	●●●●●●●●	1990
✂ 1991	●●	●●●●●●●●●●	1991
1992	●●	●●●●●	1992
✂ 1993	●	●●●	1993
✂ 1994	●	●●●●●●	1994
1995		●●	1995
1996		●	1996
1997		●●	1997

Cet exemple montre le profil suivant: (1) phase de mobilisation, (2) phase de stabilisation de type (a), (3) phase de démobilisation, (4) phase de (re)mobilisation, (5) phase de stabilisation (a). Ce procédé nous permet

- de constituer toutes les unités d'analyse (phases) et
- d'en déterminer, à chaque fois, l'état de la variable dépendante (mobilisation, démobilisation, stabilisation de type (a), stabilisation de type (b)).

Pour simplifier la gestion de l'analyse, il convient, dès ce stade, de nommer les unités d'analyse selon une grille compréhensible. Les cas relatifs à la politique des routes principales seront abrégés "R", ceux relatifs aux lignes à très haute tension "L" et ceux relatifs à la protection des sites marécageux "M". Les phases seront numérotées 1, 2, 3, etc. Les projets eux-mêmes seront abrégés par leurs premières lettres: DEL pour Delémont, ESCH pour Wagen – Eschenbach – Schmerikon, LOC pour Locarno, BER pour Bernina, CHAM pour Chamoson, ROM pour Romanel Saint-Triphon, CAR pour la Grande Cariçaie, GLAU pour Glaubenberg, MAG pour le Piano di Magadino. La dénomination des cas aura ainsi l'allure suivante:

Tableau 5: Dénomination des unités d'analyse

Cas de routes principales	Cas de lignes électriques	Cas de sites marécageux
<i>Delémont</i> R-DEL-1 R-DEL-2 R-DEL-3 etc.	<i>Col de Bernina</i> L-BER-1 L-BER-2 L-BER-3 etc.	<i>Grande-Cariçaie</i> M-CAR-1 M-CAR-2 M-CAR-3 etc.
<i>Wagen – Eschenbach –Schmerikon</i> R-ESCH-1 R-ESCH-2 R-ESCH-3 etc.	<i>St-Triphon – Chamoson</i> L-CHAM-1 L-CHAM-2 L-CHAM-3 etc.	<i>Glaubenberg</i> M-GLAU-1 M-GLAU-2 M-GLAU-3 etc.
<i>Locarno</i> R-LOC-1 R-LOC-2 R-LOC-3 etc.	<i>Romanel – St-Triphon</i> L-ROM-1 L-ROM-2 L-ROM-3 etc.	<i>Piano di Magadino</i> M-MAG-1 M-MAG-2 M-MAG-3 etc.

2.2 DEUX MODELES EXPLICATIFS

Après avoir construit et défini notre variable à expliquer, nous présentons ci-après les facteurs explicatifs de la mobilisation et de la démobilisation. A cet effet, nous proposons *deux modèles explicatifs concurrents*, à savoir celui proposé par l'*analyse des politiques publiques* et celui proposé par l'*analyse du fédéralisme d'exécution*. Nous verrons que le premier suggère que la nature des politiques à incidence spatiale est telle que celles-ci devront entraîner des conflits de mise en œuvre importants tandis que le deuxième propose des hypothèses alternatives quant aux mécanismes propres au fédéralisme d'exécution suisse qui permettraient d'absorber un grande partie d'entre eux. Nous utiliserons ces deux modèles de manière complémentaire dans la mesure où nous postulons que le premier est plus à même d'expliquer la mobilisation tandis que le deuxième est plus efficace dans l'explication de la démobilisation. Il s'agira alors de tester les deux modèles alternatifs sur toutes nos unités d'analyse, qu'elles soient conflictuelles ou consensuelles, afin de vérifier si tel est effectivement le cas.

Ci-dessous, nous présentons chacun de ces modèles après avoir introduits au niveau théorique les postulats qui les fondent. Nous signalerons ensuite quelle est leur articulation et formulerons deux batteries d'hypothèses à partir des dimensions retenues en raison de la pertinence présumée quant à leurs capacités explicatives. Soucieux de dépasser l'antagonisme apparent de ces deux modèles, nous tenterons enfin d'en dégager la dialectique en vue d'une réunification théorique qui constituera notre méta-hypothèse.

2.2.1 Le modèle "politiques publiques"

2.2.1.1 Définition des politiques publiques

Une politique publique est communément définie par les auteurs de l'analyse des politiques publiques comme étant un ensemble de décisions plus ou moins cohérent ayant comme objectif la résolution d'un problème collectif. La résolution de ce problème passe entre autres par une activité législative et administrative. Cette activité est matérialisée, en premier lieu, par un *programme administratif* qui comprend l'ensemble du corpus juridique qui définit les objectifs de la politique, mais aussi ses éléments organisationnels, procéduraux et évaluatifs. Ce sont les acteurs de l'*arrangement politico-administratif* qui sont chargés de mettre en œuvre ce programme administratif. A cet effet, ils prennent, comme moyens d'action, des décisions publiques, comprises par l'analyste de politiques publiques comme étant les *outputs finaux de la politique* (Knoepfel 1997: 30). Conscients de la dimension quelque peu positiviste et instrumentale de cette définition¹⁹, nous proposons d'aborder l'action de l'Etat également sous l'angle cognitif, qui permet d'envisager la discrédence entre conflit objectif et subjectif dans le cadre de la mise en œuvre des politiques à incidence spatiale. Cette perspective plus constructiviste postule que le problème n'existe pas en tant que tel, mais qu'il est construit socialement, et donc que la "résolution du problème" considéré dépend, entre autres, de la perception qu'en ont les acteurs de l'arrangement politico-administratif et les acteurs sociaux (cf. Rochefort et Cobb 1994). Cette nouvelle approche constitue ce

¹⁹ Pour une discussion sur les limites de l'approche positiviste et instrumentale (technocratique) de l'analyse des politiques publiques voir les contributions de Healy (1986), Torgerson (1986), Fox (1990) et Yanow (1990), Fischer (1993). Ces auteurs proposent d'opérer une rupture épistémologique avec le discours des acteurs et de chercher dans une perspective plus phénoménologique des modèles alternatifs à l'exemple du modèle interprétatif et argumentatif.

que Forester et Fischer appellent le "tournant argumentatif" dans l'analyse des politiques publiques et la planification (1993).

Le modèle classique de l'analyse des politiques publiques considère comme variables explicatives de la qualité des outputs – et donc aussi la contestation de ceux-ci – les quatre variables suivantes:

- le *programme administratif* (PA) (Sont considérés notamment le degré d'intégration des différents éléments, la densité régulatrice, le degré de prise en compte des programmes administratifs d'autres politiques publiques, la structure de l'arrangement politico-administratif (APA) de la mise en œuvre préconisée.);
- l'*arrangement politico-administratif* de mise en œuvre (le nombre d'acteurs, le degré d'intégration, le degré de centralisation et le degré de politisation);
- le positionnement de l'arrangement politico-administratif dans un *contexte administratif* et juridique ainsi que les interactions de l'arrangement politico-administratif avec les acteurs sociaux;
- les positions et activités des groupes cibles et concernés, notamment des *affecteds*, de la politique en question.

Pour les besoins de notre recherche et conformément au "tournant argumentatif" évoqué, nous complétons ces quatre dimensions par une dimension supplémentaire transversale à celles-ci, à savoir *la perception* (et la modification de celle-ci) *que les acteurs ont du problème considéré*.

2.2.1.2 L'explication de la mobilisation par l'analyse des politiques publiques: les quatre dimensions du modèle

Dans ce chapitre, nous exposons les quatre dimensions explicatives avancées par l'analyse des politiques publiques pour dégager, de façon générale, les facteurs explicatifs de la mobilisation dans le cadre de conflits de mise en œuvre. Le chapitre suivant tentera ensuite de préciser un certain nombre d'entre eux afin de les appliquer dans le cadre des politiques à incidence spatiale.

2.2.1.2.1 *Programme administratif*

Dans les années 1970, aux Etats-Unis et en Europe, les gouvernements ont mis sur pied des grands programmes d'actions étatiques très ambitieux quant à leur efficacité. Période de planification étatique qui avait une réelle volonté de piloter, d'orienter la société. Mais ces planifications mises en places par l'Etat central n'ont pas donné les résultats escomptés. Ainsi, dès les années soixante-dix et au début des années quatre-vingts, des chercheurs allemands (Mayntz 1980) et anglo-saxon (Pressmann/Wildavsky 1973; Bardach 1977) ont tenté de comprendre les raisons de l'inefficacité, c'est-à-dire du "mauvais fonctionnement" des programmes d'action étatique, en analysant leur mise en œuvre sur la base de la législation élaborée dans les différents pays (Sabatier/Mazmanian 1980; Knoepfel/Weidner 1980: 82; Weidner/Knoepfel 1983). Ces chercheurs ont analysé le contenu de la législation afin de comprendre l'apparition de conflits lors de la mise en œuvre. Sur la base de ces résultats, des modèles d'analyse ont été développés dans lesquels on retrouve sous une forme ou une autre la notion de "base légale" (van Meter/van Horn 1975; Knoepfel/Weidner 1980: 89; Sabatier/Mazmanian 1980: 542; Bowman/Lester 1993: 158-159).

Dans le cadre de notre recherche, nous privilégions le concept de programme administratif. Le programme administratif d'une politique publique représente l'ensemble des normes ayant trait aux procédures, à l'organisation, au financement et aux instruments administratifs (Knoepfel 1997: 189ss). Le concept de programme administratif est plus large que la notion de base légale dans la mesure où il s'intéresse à tout le corpus programmatique qui oriente l'ensemble des décisions concrètes de la démarche administrative requise pour sa mise en œuvre et non pas seulement aux textes légaux. Le noyau du programme administratif se réfère aux objectifs concrets. A cela s'ajoutent les différentes "couches" internes et externes du programme administratif: les éléments évaluatifs et opérationnels, l'organisation et le financement ainsi que les instruments et les procédures administratifs. Le programme administratif n'est donc pas un élément purement fonctionnel mais conditionne les acteurs et tout le processus de mise en œuvre.

Knoepfel et Weidner (1980: 90-101) ont démontré, sur la base d'une étude comparée, que la non-conflictualité lors de la mise en œuvre d'une politique publique pouvait

provenir de la prise en compte d'intérêts autres que ceux de la politique en question au sein du programme administratif. D'un point de vue analytique et empirique, cette hypothèse a été vérifiée dans le cadre d'autres recherches (Linder 1987: 174). D'un point de vue institutionnel, la prise en compte des principaux intérêts concernés provient, selon Neidhart (1970), de l'introduction du référendum en Suisse qui a conduit à l'intégration, dans le processus décisionnel, non seulement des organisations économiques et professionnelles, mais aussi de certains groupes minoritaires qui ont une "capacité référendaire" minimale (Linder 1987: 173). Mais ces mécanismes de compromis favorisent les acteurs qui ont les moyens de faire valoir leurs intérêts au sein du système politique suisse. Ainsi, l'analyse de la prise en compte des "autres" intérêts liés à la politique permet de savoir s'il y aura conflit ou non. Dans ce sens, le programme administratif d'une politique publique reflète la configuration du pouvoir au sein d'une politique, à un moment donné.

Jobert et Muller (1987), avec leur concept de "référentiel", mais également Sabatier et Jenkins-Smith (1993) avec leur concept de "belief system"²⁰ ont ajouté une dimension cognitive au contenu d'une politique publique en disant que les conflits peuvent provenir de contradictions inhérentes à la signification que donnent les différents acteurs du contenu d'une politique. Dans ce contexte, nous postulons que d'importants conflits peuvent provenir notamment d'un désaccord sur l'hypothèse de causalité proposée par la politique, c'est-à-dire de ce que le programme administratif présente comme problème à résoudre et comme solution pertinente pour y parvenir; ce lien peut être considéré comme faux ou inapproprié.

La mise en relation du programme administratif avec la mobilisation peut être synthétisée de la manière suivante:

Les conflits de mise en œuvre proviennent

-
- d'un degré élevé d'intégration des différents éléments du programme administratif, d'une forte densité régulatrice, de contradictions entre le programme administratif et

²⁰ Sabatier et Jenkins-Smith (1993) partent de l'idée que le réseau des acteurs d'une politique publique est constitué par des coalitions advocatives (advocacy coalitions) ayant des systèmes de croyance (belief systems) différents.

celui d'autres politiques avoisinantes et d'un faible degré de prise en compte de ces dernières;

- d'une cohérence de l'ensemble des décisions trop rigide;
 - d'une hypothèse de causalité du problème collectif vue comme fausse ou considérée comme inappropriée;
 - des contradictions au sein du programme administratif dans le sens d'objectifs trop ambitieux par rapport aux moyens mis à disposition;
 - des éléments opérationnels à modalité très interventionniste.
-

2.2.1.2.2 *Arrangement politico-administratif*

Dans la même perspective que celle développée par rapport au programme administratif, l'intervention de l'Etat-providence a été conceptualisée à l'aide de la notion d'arrangement politico-administratif. Cette conceptualisation permet de préciser les acteurs institutionnels chargés de mettre en œuvre le programme administratif. Knoepfel et Weidner (1980) soulignaient déjà dans leur article l'importance de prendre en compte les différents intérêts au sein de l'arrangement politico-administratif. C'est-à-dire que pour favoriser une bonne mise en œuvre, il fallait intégrer dans l'arrangement politico-administratif, d'une part les acteurs institutionnels concernés par les objectifs de la politique en question (coordination horizontale), et d'autre part les acteurs des autres échelons institutionnels (coordination verticale). Car si les intérêts des autres politiques publiques n'étaient pas intégrés dans le processus institutionnalisé de mise en œuvre, ils réapparaîtraient probablement à la fin du processus, et ceci de façon conflictuelle. Ainsi, Knoepfel (1997: 93) précise que l'arrangement politico-administratif "relie les acteurs par des règles formelles ou informelles d'attribution de compétences spécifiques dans le domaine d'une politique publique. Ces règles permettent une coordination substantielle (positive ou négative) entre différents services accomplissant différentes tâches au sein d'une même politique publique. Cette coordination est renforcée par des règles procédurales établissant un réseau d'interactions horizontal et/ou vertical entre les acteurs en jeu (coordination procédurale).

La mise en relation de l'arrangement politico-administratif avec la mobilisation peut être synthétisée de la manière suivante:

Les conflits de mise en œuvre proviennent

-
-
- d'un arrangement politico-administratif caractérisé par une forte intégration verticale, c'est-à-dire une tentative d'un accès direct des acteurs administratifs centraux au niveau local, sans coordination horizontale à un niveau intermédiaire;
 - d'une position faible des acteurs de la périphérie.
-
-

2.2.1.2.3 *Contexte administratif*

Le lien entre l'acteur et son contexte administratif a déjà été posé par la sociologie des organisations, dans le monde francophone en particulier par Crozier et Friedberg (1977). Ces deux sociologues mettaient en perspective l'influence du contexte organisationnel de l'acteur et l'action de ce dernier. Pour eux, le contexte organisationnel se définit avant tout en terme de structure interne (p.ex. hiérarchie, types d'acteurs, ressources). Depuis, cette idée a été développée dans d'autres contextes. Knoepfel (1997) formule un lien similaire entre l'administration en tant qu'ensemble d'acteurs administratifs et le comportement des groupes cibles, comportement qui peut se traduire en terme de mobilisation/démobilisation dans le cadre de notre recherche. Knoepfel part de l'idée que l'acteur administratif fait partie d'un arrangement d'acteurs plus large qui, selon sa constellation, conditionne l'acteur et limite sa marge de manœuvre.

La mise en relation du contexte administratif avec la mobilisation peut être synthétisée de la manière suivante:

Les conflits de mise en œuvre proviennent

-
-
- du fait que l'acteur administratif chargé du dossier est situé dans un contexte administratif plus ou moins hostile aux objectifs de la politique en question;
 - d'arrangements politico-administratifs trop fermés vis-à-vis des acteurs sociaux représentant, entre autres, les intérêts des groupes cibles et des groupes affectés.
-
-

2.2.1.2.4 *Groupes cibles et groupes affectés*

La première génération des modèles d'analyse de la mise en œuvre des politiques publiques était axée sur la mise en œuvre de programmes administratifs, c'est-à-dire privilégiant le point de vue du centre décisionnel, du gouvernement ou de l'administration centrale. C'est une vision technocratique cherchant avant tout la résolution des problèmes, par elle définis comme tels, à l'aide d'instruments régulateurs. Cette approche surestimait la capacité de contrôle du centre sur la périphérie ou sur les groupes cibles. Ainsi, ces différents modèles (surtout celui de type top-down) n'intégraient pas l'appropriation de la mise en œuvre des programmes administratifs par les groupes cibles, les utilisateurs, les concernés ou les "street-level bureaucrats" (Sabatier 1986: 25). Il convenait donc de modifier la perspective d'analyse de la mise en œuvre. Cette orientation a été prise par un certain nombre d'auteurs (Lipsky 1971, Berman 1978, 1980, Elmore 1978, 1979, Barrett/Fudge 1981, Hjern/Hull 1982, Hanf 1982). Si l'on entend comprendre les conflits de mise en œuvre, il faut également privilégier dans l'analyse, non seulement les programmes administratifs et les arrangements politico-administratif, mais aussi les acteurs privés et locaux ("groupes cibles", "street-level bureaucrats", "local implementing officials"). Cette perspective permet de prendre en compte les stratégies employées par ces acteurs, stratégies qui peuvent consister à contourner la politique publique et/ou à s'approprier les objectifs de celle-ci à leurs propres fins.

L'analyse centrée sur les groupes cibles et les affectés s'inscrit dans l'approche bottom-up. Cette perspective analytique identifie le réseau d'acteurs impliqués dans la délivrance d'un service au niveau local et analyse leurs buts, leurs stratégies, leurs activités et leurs contacts (Lester 1987: 204). Les différents contacts sont ensuite utilisés comme un moyen pour construire un réseau qui identifie les acteurs locaux, régionaux, et nationaux impliqués dans la planification, le financement et l'exécution des programmes gouvernementaux ou non-gouvernementaux (Sabatier 1986: 32). Il s'agit, au niveau de l'analyse, de partir du bas (bottom), c'est-à-dire des street-level bureaucrats pour remonter aux décideurs politiques (policy-makers) dans les secteurs public et privé. La différence entre ces deux approches réside dans le postulat suivant: les politiques publiques, selon les tenants de l'approche bottom-up, ne sont pas forcément déterminées

par un contrôle hiérarchique des acteurs centraux (central decision-makers), mais par un processus de négociation (bargaining), explicite ou implicite, entre membres des organisations et de leurs clients (Lester 1987: 204). C'est la raison pour laquelle il faudrait, lors de la définition des programmes, prendre en considération les revendications et les intérêts de ces acteurs locaux (Linder et Peter 1987). De plus, selon Hjern et al. (1978), le succès d'un programme dépend plus de l'habileté ou de la compétence de certains individus du réseau de mise en œuvre locale que de l'intervention de l'administration centrale (Sabatier 1986: 32).

Sabatier considère que cette approche surestime la capacité des acteurs locaux ou périphériques à faire contrepoids au centre. Selon cet auteur, concentrer l'analyse exclusivement sur la stratégie et les buts des acteurs locaux (périphérie décisionnelle) risque de sous-estimer l'influence indirecte du centre sur les buts et les stratégies des acteurs locaux, et surtout sous-estime la capacité du centre d'influencer les structures institutionnelles dans laquelle évoluent les acteurs (cf. Kiser et Ostrom 1982). L'approche bottom-up considère la distribution des préférences et des ressources présentes comme définitive. Elle ne se concentre pas sur la volonté d'autres acteurs de (re)structurer les règles du jeu. Pour Sabatier (1986: 35) le grand problème de cette approche est que le chercheur est lié à la perception qu'ont d'eux-mêmes les acteurs du réseau de mise en œuvre. Il ne peut ainsi pas détecter les facteurs indirects qui influencent le comportement de l'acteur, mais que celui-ci ne peut percevoir (variables structurelles).

L'approche bottom-up analyse la structure réelle de mise en œuvre, mais souvent sans chercher à connaître les processus d'inclusion et d'exclusion du réseau (pourquoi certains acteurs ne participent pas à la structure de mise en œuvre). Or, ce sont des arrangements politico-administratifs trop fermés vis-à-vis des acteurs sociaux, en particulier des groupes concernés, qui sont à l'origine de conflits importants, ceci notamment dans un système politique où le consensus et l'inclusion d'opposants potentiels fait partie des règles du jeu. L'effet mobilisateur de cette exclusion peut être aggravé du fait que les affectés ont très souvent une conception différente du problème collectif à résoudre. En d'autres mots, ils posent différemment l'hypothèse de causalité que propose le

programme administratif par rapport au problème en question et aux solutions à y apporter. Un exemple de ce type provient du domaine de la construction de routes de contournement: la législation recommande leur construction dans le but de réduire les nuisances dans les centres urbains, tandis que certains concernés et leurs représentants prétendent que ces routes ne font que déplacer le problème dans le temps (nuisances supplémentaires par une augmentation générale du trafic) et l'espace (nuisances supplémentaires sur un territoire avoisinant).

La mise en relation des comportements des groupes cibles et concernés avec la mobilisation peut être synthétisée de la manière suivante:

Les conflits de mise en œuvre proviennent

-
-
- d'arrangements politico-administratifs trop fermés vis-à-vis des acteurs sociaux, en particulier des groupes concernés par le problème collectif à résoudre;
 - d'une contestation du lien de causalité du problème collectif proposé par le programme administratif;
 - de décisions non transparentes (non publiques);
 - de discriminations et d'inégalités au niveau des outputs.
-
-

2.2.1.3 Les politiques publiques à incidence spatiale et leur caractère distributif

L'objectif de ce chapitre est de développer les facteurs mobilisateurs qui viennent d'être énoncés afin de les appliquer dans le cadre plus spécifique des politiques à incidence spatiale. On verra que d'après ces facteurs les politiques publiques à incidence spatiale disposent dans la plupart des cas d'un potentiel mobilisateur considérable dû à leur caractère distributif. La discussion des quatre dimensions des politiques publiques est précédée d'une présentation de l'effet distributif des politiques publiques à incidence spatiale pour mieux comprendre la particularité de ce type de politiques.

La notion de *politique publique à incidence spatiale* n'est pas un concept connu qui aurait une définition d'une clarté limpide. Au contraire, il possède de nombreux sens différents qui peuvent créer quelque confusion. En général, on trouve deux significations opposées:

la première considère ces politiques comme des politiques sectorielles qui ont des objectifs spécifiques sans lien explicite avec l'espace (télécommunications, construction de routes, chemins de fer, etc.); l'action dans l'espace en serait une conséquence. D'un autre côté, toutes les politiques qui ont pour objectif d'organiser l'espace ou de le modifier appartiendraient à une autre catégorie nommée *politiques spatiales* (Konukiewitz 1985: 15 et 43). Outre le fait qu'elle ignore l'objectif proprement spatial des politiques à incidence spatiale (p.ex., raccourcir les distances dans le cas des infrastructures de transport), cette définition signifie aussi qu'il existerait des politiques qui ne seraient pas spatiales et qui n'auraient aucune incidence sur l'espace (école, santé, etc.). Ainsi, ce point de vue néglige, par exemple, que la politique de la santé exige la construction de centres pour malades mentaux ou encore des centres de prise en charge des consommateurs de drogue, ce qui ne va pas sans créer d'importants conflits de localisation (p.ex. Dear/Taylor 1982; Kübler 1995), ou que la politique scolaire contribue à produire en profondeur l'espace (et ses conséquences sociales) en définissant des circonscriptions scolaires. Selon une seconde approche, qui semble plus rigoureuse et opérationnelle, toute politique a des conséquences ou objectifs spatiaux. Dans ce sens, parler des politiques à incidence spatiale est une façon de considérer toutes les politiques publiques sous l'angle de leur impact spatial. Ainsi, toute politique, sectorielle ou non, a des effets concrets et localisés sur le territoire, c'est-à-dire que toute politique peut être une politique à incidence spatiale car sa mise en œuvre requiert la définition de priorités spatiales (cf. Knoepfel/Kissling-Näf 1993).

Cette définition rejoint d'ailleurs en partie celle qui en est donnée par la législation fédérale. Cette dernière considère que les politiques à incidence spatiale consistent en des *tâches dont l'accomplissement a des effets sur l'organisation du territoire*²¹, soit celles qui *modifient l'utilisation du sol ou l'occupation du territoire ou qui visent à les maintenir en l'état*²². La liste de ce que l'Office fédéral de l'aménagement du territoire considère comme des incidences spatiales couvre bien tous les aspects spatiaux des politiques publiques, quelles qu'ils soient.

²¹ Art. 2 de la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) du 22 juin 1979 (RS 700).

²² Art. 1 de l'Ordonnance sur l'aménagement du territoire (OAT) du 2 octobre 1989 (RS 700.1).

Nous nous intéressons plus particulièrement aux politiques à incidence spatiale prises en charge par le niveau fédéral, donc à des politiques dont on a décidé, par voie politique, que la priorité est donnée à l'intérêt fédéral" et seulement de façon subsidiaire aux cantons et aux communes. En Suisse, cette volonté a été sanctionnée par l'introduction de la Loi sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (RS 700) qui oblige les cantons à tenir compte des projets d'aménagement de la Confédération. En retour, celle-ci est tenue de donner connaissance aux cantons de ses études de base, conceptions, plans sectoriels et projets de construction (art. 13 LAT et 14 OAT).

Ces politiques ont pour objectif de poursuivre l'intérêt présumé du système entier en assurant une mise en œuvre uniforme de la politique. En effet, dans la plupart des politiques à incidence spatiale, il s'agit d'établir une politique dont les parties individuelles ne font un sens que par rapport au tout (Claval 1990). Un tronçon de route, de même qu'un bout de ligne électrique, n'a une fonction essentielle que par rapport à l'ensemble du réseau. De même, un biotope, à lui seul, n'a de sens que s'il est connecté à d'autres biotopes dans le but d'assurer la biodiversité. Il y a également une raison historique à cette configuration particulière: la plupart de ces politiques sont parmi les plus vieilles de l'histoire fédérale Suisse. Elles constituent d'ailleurs l'une des raisons du développement de l'Etat fédéral. La nécessité de coordination de politiques telles que la défense nationale, la construction des chemins de fer, l'approvisionnement en électricité etc., était le moteur de l'intégration fédérale et le gage du développement industriel.

La particularité des activités à incidence spatiale fédérales, telles qu'elles sont définies par la législation sur l'aménagement du territoire, est de donner à la Confédération, du moins théoriquement, les moyens pour pouvoir imposer ces plans aux cantons et aux communes. Ces politiques combinent alors forcément une forte centralisation de la programmation avec une relativement faible délégation de la mise en œuvre. Comme la mise en œuvre de telles politiques est en principe dirigée par les autorités centrales, elles ne devraient ainsi pas être renégociées lors de la mise en œuvre et manqueraient, par conséquent, de possibilités d'adaptation au niveau cantonal et local; le centre est forcé de faire prévaloir ses intérêts dans l'espace, et le conflit semble ainsi être programmé. Ceci d'autant plus que les politiques annexes accordent aux acteurs locaux un rôle plus

important sans pour autant leur permettre une participation active au niveau de la politique à incidence spatiale. Ce sont ces mécanismes de veto qui servent le plus souvent de levier pour les concernés pour faire valoir leurs intérêts²³.

Les politiques à incidence spatiale se distinguent notamment par une forte tendance à la verticalisation, d'une part, du fait que la Confédération par ces plans d'aménagement participe directement à la mise en œuvre assumée par ailleurs par les cantons et les communes et, d'autre part, due à une certaine homogénéité du personnel fédéral et cantonal, voire communal. Ainsi, le continuum sociologique que représente l'existence de corps de professionnels spécialisés la transcenderait et opérerait une reconnexion entre les niveaux à l'aide d'un réseau peut-être plus informel que formel. Les tâches qui s'accomplissent dans l'espace appartiennent en effet souvent à des sphères d'activité hautement spécialisées. Celles-ci ont notamment comme conséquence de produire des corps de fonctionnaires et d'experts très homogènes socio-professionnellement (p.ex. les ingénieurs routiers, les forestiers, etc.). Les membres de ces corps se retrouvent à tous les échelons du système administratif (Chevallier 1994: 307-322). Corollaire à la forte homogénéité de ces catégories et la verticalisation qui s'ensuit, une importante fragmentation horizontale prendra place, les contacts avec les spécialistes d'autres domaines étant bien souvent très sporadiques. Une telle absence de coordination horizontale est susceptible de conduire, in fine, à une mobilisation des groupes affectés et concernés.

Selon la typologie de Lowi (1972: 298-310), qui a classé les politiques publiques en politiques régulatrices, politiques constituantes, politiques redistributives et politiques distributives, les politiques à incidence spatiale appartiennent à la dernière catégorie, car elles concèdent quelque chose – de positif ou de négatif – à un ou plusieurs groupes d'agents sans définir précisément (ou apparemment) qui concède quoi. La dimension distributive des politiques publiques à incidence spatiale consiste en ce que l'impact de la

²³ Relevons que, dans les politiques à incidence spatiale, les communes jouent un rôle mineur. Les demandes des citoyennes et citoyens concernés par un projet à incidence spatiale ne sont pas traitées et triées par la commune, mais par des instances cantonales, voire parfois directement par l'instance fédérale de mise en œuvre. Dans la mise en œuvre d'un projet à incidence spatiale les communes n'ont donc souvent aucun rôle propre. Elles interviennent la plupart du temps simplement en tant que "groupe concerné" au même titre que les privés. La distribution de l'impact spatial (nuisances ou effets positifs) se réalise donc peu par une concurrence entre les communes, mais plutôt par une imposition hiérarchique et autoritaire du promoteur.

politique concerne une aire limitée, ou, plutôt, un groupe limité d'agents ou de *groupes affectés*. A cet endroit, ou dans les environs, il existe une contradiction objective entre diverses utilisations du sol (habitat, exploitation, agriculture, loisir, etc.). L'accès immédiat du centre sur le territoire local et la nécessité qui s'ensuit de redéfinir l'espace concerné crée de fait deux catégories de personnes qui ne coïncident le plus souvent pas, des *gagnants* et des *perdants*, ce qui implique inévitablement un potentiel de conflit.

Les agents sociaux sont souvent négativement affectés par un impact spatial (dépôt pour déchets nucléaires, autoroutes, etc.), mais ils peuvent parfois l'être positivement (p.ex. Reynolds 1978). Dans le cas de mesures de modération du trafic ou l'implantation d'équipements collectifs sportifs ou culturels, par exemple, les agents ou groupes négativement affectés sont ceux qui se trouvent dans les environs et qui sont privés de l'impact positif. L'impact spatial ressenti au niveau local est largement un effet de perception: typiquement, un centre sportif sera perçu comme un bénéfice par les amateurs du sport dans le quartier tandis que les autres mettront en avant ses externalités en termes de trafic supplémentaire, bruit etc. Les trois politiques que nous étudions se caractérisent toutes par le fait que l'effet spatial est largement perçu comme négatif au niveau local, mais (majoritairement) considéré comme un "bien collectif" dans un contexte plus large. Les coûts sont donc concentrés tandis que les bénéfices sont diffus.

2.2.1.4 *Le caractère mobilisateur des politiques publiques à incidence spatiale*

Examinons maintenant une par une les dimensions proposées par l'analyse des politiques publiques pour en dégager les particularités des politiques à incidence spatiale. Ce qui suit est une description idéal-typique du fonctionnement des politiques à incidence spatiale telle que l'analyse des politiques publiques la prédirait sur la base de ses besoins et ses caractéristiques propres.

La mise en relation du *programme administratif* avec la mobilisation peut être synthétisée de la manière suivante: Le programme administratif est défini de façon exhaustive au niveau central, ceci pour garantir une application uniforme et coordonnée. Pour empêcher que le programme administratif soit "dilué" dans son application, la densité normative est élevée et les objectifs sont définis de façon non-ambiguë et ambitieux mais

en même temps sans possibilité d'adaptation. Comme la politique à incidence spatiale affecte des politiques préexistantes sur le même territoire, ces dernières entrent en contradiction avec la politique à incidence spatiale en question. Le souci d'uniformisation et le peu d'adaptabilité des objectifs empêchent la prise en compte conjointe d'autres politiques publiques. Or, les politiques annexes préexistantes sont, de par leur adaptation aux besoins locaux, souvent plus sensibles à la prise en compte des divers intérêts. En résumé, le programme administratif des politiques à incidence spatiale est caractérisé par

-
-
- une haute densité normative;
 - des objectifs clairs et ambitieux mais en même temps rigide;
 - une faible prise en compte des objectifs d'autres politiques publiques le plus souvent contradictoire aux objectifs de la politique à incidence spatiale.
-
-

La mise en relation de l'*arrangement politico-administratif* avec la mobilisation peut être synthétisée de la manière suivante: L'arrangement politico-administratif est centralisé et concentré, donnant à la périphérie une position faible dans la mise en œuvre et excluant l'accès d'acteurs sociaux. L'accès direct de l'acteur central au niveau local conduit à une forte intégration verticale de l'arrangement politico-administratif, empêchant ainsi la coordination horizontale avec d'autres domaines politiques aux niveaux inférieurs. Ce processus est renforcé par une forte professionnalisation et intégration verticale des acteurs administratifs. En résumé, l'arrangement politico-administratif des politiques à incidence spatiale est caractérisé par

-
-
- une position relativement faible de la périphérie et une exclusion des acteurs sociaux;
 - un degré d'intégration verticale élevé (forte verticalisation et professionnalisation);
 - une forte fragmentation horizontale (politiques isolées des autres politiques).
-
-

La mise en relation du *contexte administratif* avec la mobilisation peut être synthétisée de la manière suivante: Le contexte administratif (central), préoccupé par l'uniformisation, est marqué par un esprit essentiellement technocratique et peu sensible aux intérêts et

besoins locaux. En résumé, le contexte administratif des politiques à incidence spatiale est caractérisé par

-
-
- une volonté d'uniformiser et une vision technocratique peu sensible aux intérêts et aux besoins locaux.
-
-

La mise en relation des *affectés* avec la mobilisation peut être synthétisée de la manière suivante: L'accès des affectés à l'arrangement politico-administratif, préoccupé par l'uniformisation et la poursuite de ce qui est considéré comme intérêt général, est rendu difficile. En même temps, ces affectés contestent le plus souvent l'hypothèse de causalité proposée par le programme administratif et par-là la légitimité de l'impact qui leur est imposé. Ces effets NIMBY ou LULU²⁴ sont renforcé par le caractère (re)distributif de la politique à incidence spatiale: le fait que les coûts soit spatialement concentrés tandis que les bénéfiques sont diffus rendent la légitimation particulièrement difficile. En résumé, le *rapport aux affectés* des politiques à incidence spatiale est caractérisé par

-
-
- un accès difficile des affectés à l'arrangement politico-administratif et souvent sans véritable influence sur les acteurs administratifs;
 - une contestation des hypothèses de causalité par les affectés (LULU, NIMBY);
-
-

Ceci met en lumière le caractère potentiellement conflictuel des politiques fédérales à incidence spatiale. Au regard de la caractérisation qui vient d'en être donnée, les projets concrets de mise en œuvre devraient donc être plutôt conflictuels, car ils ne correspondent pas aux exigences que posent les principes du fédéralisme d'exécution suisse.

2.2.2 Le modèle "fédéralisme d'exécution"

2.2.2.1 Définition du fédéralisme d'exécution

Trois traits caractérisent l'Etat fédéral suisse: le premier est la coexistence de trois niveaux administratifs avec une forte complexité du système des normes réglant la

²⁴ NIMBY est une abréviation de "not in my back-yard"; LULU signifie "locally unwanted land use".

répartition des compétences entre la Confédération et les cantons (voir notamment Horber-Papazian/Soguel 1996), le deuxième étant le " fédéralisme d'exécution" comme mode dominant de répartition des tâches entre les niveaux (Germann 1986: 6-7) et le troisième est la recherche constante de consensus que Lehmbuch (1993) qualifie d'"accommodative bargaining", même s'il y a lieu de relativiser ce dernier trait par l'effet polarisant d'autres facteurs du système politique suisse (Kriesi 1995: 69; Papadopoulos 1997: 157ss.). Le fédéralisme suisse ne peut pas simplement être circonscrit par la notion d'"Etat à niveaux multiples" (*multi-level-government*). Dans son ensemble, il répond aux critères d'un fédéralisme coopératif (p.ex. Kriesi, 1995: 56)²⁵. En appliquant le concept au système américain entre 1930 et 1960, Kern (1997: 177ss) définit le fédéralisme coopératif de la manière suivante: l'action des unités subnationales et des communes est essentiellement stimulée par des subventions fédérales; tandis que le gouvernement fédéral développe les standards généraux de politique publique, les unités sub-nationales définissent non seulement les conditions administratives de leur mise en œuvre mais développent aussi les règles générales de procédure et le cercle des ayants droit ainsi que l'ampleur des prestations.

Si l'on parle de fédéralisme d'exécution suisse, on fait référence à la manière particulière, et spécifique à la Suisse, dont les différents niveaux étatiques interagissent *dans la mise en œuvre des programmes étatiques*. En particulier, ce système laisse la possibilité au niveau cantonal, comme au niveau communal lorsqu'il est impliqué, de se réappropriier les objectifs du niveau supérieur et de les adapter à sa réalité. L'exemple le plus parlant en est la politique d'aménagement du territoire (Horber-Papazian/Thévoz 1988). Cette coexistence de plusieurs niveaux de programmation au moment de la définition des politiques d'application au niveau cantonal et de mise en œuvre a été étudiée en Allemagne sous le libellé de "Politikverflechtung" – ou enchevêtrement politique – (Scharpf 1976).

²⁵ Le fédéralisme coopératif est souvent cité comme étant le contraire du fédéralisme dual; ce dernier est caractérisé par une stricte séparation des tâches entre le centre et les unités sub-nationales, aussi bien dans la programmation que dans la mise en oeuvre (Frenkel 1984: 114). Dans un tel système, le centre et les unités sub-nationales sont indépendants (Ehringhaus 1971), voire même en concurrence (Elazar 1969) tout le long du cycle de politique publique. La notion de fédéralisme coopératif se réfère à un système fédéral dans lequel on observe, au contraire, une certaine degré d'interdépendance et de coopération entre le centre et les unités sub-nationales, où la coopération peut être verticale, horizontale ou fonctionnelle (p.ex. Frenkel, 1984: 123ss).

Le fédéralisme d'exécution a été étudié de manière systématique en dépassant les catégorisations essentiellement juridiques, pour la première fois au début des années septante par Germann et al. (1979) à la lumière de la politique de l'aménagement du territoire. A partir du milieu des années septante, un Programme national de recherche (PNR 6) s'est occupé de la question de la mise en œuvre des décisions et des programmes politiques en comparant différentes politiques publiques (Linder 1987). Dans les années quatre-vingt, Nüssli (1985) a effectué une analyse de l'ensemble des politiques publiques en comparant notamment la distribution théorique des compétences à la réalité de la distribution des ressources. Des études sur de nouvelles allocations de ressources (Linder 1994: 43; Wälti 1996: 114ss) et la mise en place de nouveaux systèmes de péréquation viennent compléter ce type d'analyses.

Sur cette base, le fédéralisme d'exécution peut être précisé et défini de façon idéale-typique selon les trois dimensions suivantes: la coopération verticale, l'enchevêtrement administratif vertical, l'autonomie locale et les inégalité socio-spatiales²⁶.

2.2.2.2 Les quatre caractéristiques du fédéralisme d'exécution suisse

2.2.2.2.1 Forte coopération verticale: centralisation et délégation

Le fédéralisme d'exécution en Suisse reflète une gestion particulière du principe de subsidiarité. Même si, de par sa Constitution (art. 3), la Suisse a une conception stricte du principe de subsidiarité²⁷, elle l'applique de manière différenciée durant le processus politique. La programmation est relativement centralisée, tandis que l'exécution passe par les cantons et les communes (voir p.ex. Germann 1986: 347; Nüssli 1985). Les cantons assument donc non seulement la mise en œuvre des politiques pour lesquelles ils disposent d'une autonomie législative exclusive mais, et c'est le cas de figure le plus fréquent, celles pour lesquelles ils partagent cette compétence avec la Confédération. Dans le même temps, ils peuvent assumer une compétence d'exécution exclusive ou partagée avec les communes. Cette décentralisation dans le processus de mise en œuvre

²⁶ Ce qui suit est partiellement tiré d'une étude bibliographique au sujet du fédéralisme suisse, que j'ai effectuée pour le compte de la Fondazione Agnelli (Torino, Italie), en 1995 (voir Wälti, 1996 et 1997).

²⁷ En évoquant l'article 3 de la Constitution fédérale, Hangartner (1974: 171) parle de *subsidiäre Generalklausel*: "Zugunsten der Kantone besteht also eine subsidiäre Generalklausel, während dem Bund Einzelmächtigungen eingeräumt sind."

est bien sûr une réponse au principe de subsidiarité, mais elle correspond aussi à une nécessité dictée par les ressources détenues par les différents acteurs. En effet, les cantons et les communes totalisent plus des deux tiers des emplois publics et des recettes fiscales (Kriesi 1995: 61).

La délégation de la mise en œuvre d'une tâche fédérale aux cantons est toujours explicite. La source et le degré de cette délégation varient selon le domaine. Dans certains cas (p.ex. la politique de la protection de l'environnement), la délégation trouve son origine dans la Constitution fédérale, dans d'autres cas c'est dans une loi, voire même dans une ordonnance (Delley 1984: 343; Faganini 1991: 52ss). Schindler (1964: 71ss) fait une distinction entre trois types de délégations: Dans le premier type, la Confédération coordonne simplement des activités cantonales déjà en place. Dans ce cas, les cantons ne reçoivent pas de nouvelles tâches et les structures administratives de la mise en œuvre sont déjà en place. Ceci est particulièrement répandu les domaines de politiques publiques traditionnels, tels que l'organisation judiciaire, la pêche et la chasse, l'inspection alimentaire, les transports, etc. Le deuxième type concerne des domaines dans lesquels les cantons se voient imposés une nouvelle tâche, sans que la Confédération n'intervienne activement dans leur réalisation. Selon Schindler, ce type de délégation est normalement accompagné par une mise à disposition de ressources financières par la Confédération. Le troisième type à trait aux domaines où la Confédération n'encourage pas simplement la mise en œuvre, mais intervient activement dans la conception du projet. La construction du réseau des routes nationales en est un exemple typique. L'étude plus récente de Faganini (1991) fournit une typologie plus exhaustive qui met en évidence qu'il existe une grande variété de modes de délégation.

Les études empiriques réalisées dans le cadre du PNR 6 ont mis à jour les difficultés de cet arrangement, notamment le manque de prévisibilité des résultats. Ces études ont montré des variations importantes d'un canton à l'autre dans le cadre de l'appropriation des objectifs des politiques étudiées et des structures mises à disposition de la mise en œuvre. L'absence de mesures contraignantes qui pourraient être utilisées par le centre pour garantir des résultats uniformes donne aux cantons une très grande marge de manœuvre dans la mise en œuvre. Cette marge est d'autant plus grande que l'ouverture du

processus législatif à des groupes d'intérêt dotés d'un pouvoir référendaire, rend les bases légales floues et sujettes à interprétation (Neidhart 1970; Kriesi 1991: 7; 1994: 314ss). Les cantons en usent aux yeux de certains, en abusent pour d'autres. L'exemple-type est la mise en œuvre de la Lex Friedrich, qui soumet à autorisation l'acquisition d'immeubles par des étrangers (Germann et al. 1979; Delley et Mader 1982; Linder 1987: 79ss; Kissling-Näf /Knoepfel 1992: 52s).

Si ces observations ne sont pas contestées, il y a tout de même des divergences importantes dans leur interprétation. Il y a d'un côté des auteurs qui critiquent le manque d'emprise de la Confédération sur la mise en œuvre des programmes nationaux (p.ex. Germann 1994). Il y a de l'autre côté des auteurs qui trouvent que le fédéralisme suisse a été vidé de son contenu et que les cantons sont devenus de simples entités d'exécution (Knapp 1986: 50). Un troisième groupe d'auteurs soulignent les avantages du fédéralisme d'exécution, en mettant l'accent sur son aspect *fonctionnel*, notamment en termes de résolution de conflits et d'expérimentation de mise en oeuvre (p.ex. Linder 1987: 194; Wälti 1996; Knoepfel et al. 1997). Ce dernier point permet de préciser la définition idéale-typique du fédéralisme:

- Premièrement, le fédéralisme d'exécution constitue un mécanisme institutionnel qui assure un certain équilibre des forces entre la Confédération et les cantons. En effet, les autorités fédérales négocient souvent un transfert de pouvoir vers la périphérie, le centre donnant à celle-ci la possibilité d'assurer la mise en oeuvre (Faganini 1991: 54; Kriesi 1995: 76). Dans ce sens, le fédéralisme d'exécution est une dimension du *modèle consociationnel* qui caractérise le processus politique suisse, l'autre étant le mode corporatiste d'intervention des groupes d'intérêts (Lehmbruch 1993). Le tout forme ce que Lehmbruch (1993: 51) appelle l'"acomodative Swiss bargaining model". En d'autres termes, tout comme les groupes d'intérêts, les cantons ont leurs propres institutions de négociation dans le cadre du système politique suisse.
- Deuxièmement, le fédéralisme d'exécution sert de mécanisme de résolution de conflit. Le fait de pouvoir jouer aussi bien sur la centralisation de la définition des lignes forces politiques et sur la décentralisation de leur mise en oeuvre permet de nouer des compromis qui seraient autrement impossibles. La programmation centrale – aussi

souple et marginale qu'elle soit dans certains domaines – est, au fond, relativement peu contestée, et n'est que rarement mise en cause, ce pour autant qu'elle soit accompagnée de pouvoirs et de ressources. Cet échange est loin d'être un jeu à somme nulle, dans lequel les cantons perdent ce que le centre gagne (Kriesi 1995: 76). De plus, si les cantons ont pu participer à l'élaboration de ce qu'ils sont censés appliquer, on peut s'attendre à une mise en oeuvre, si ce n'est uniforme, du moins effective.

- Troisièmement, le fédéralisme d'exécution permet non pas de contourner les programmes politiques, mais de les reformuler pour les adapter aux "besoins" locaux (Voyame 1989: 112). En Suisse, la formulation d'une politique publique ne prend donc pas fin avec l'adoption des bases légales fédérales, elle se poursuit dans la phase de mise en oeuvre où d'autres actes normatifs viennent les compléter.
- Finalement, le fédéralisme d'exécution est aussi un "fédéralisme d'expérimentation". On peut, en quelque sorte, assister à 26 expériences différentes de mise en oeuvre (Linder 1994: 56-59), permettant que des "mécanismes d'harmonisation secondaires" sélectionnent les plus efficaces (Kissling-Näf et Knoepfel 1992: 192ss). En examinant la réforme du statut des fonctionnaires cantonaux, Germann (1996: 126) note, par exemple, que la "multitude de statuts assure [...] un 'effet de laboratoire': des collectivités pionnières peuvent tester des solutions nouvelles qui, en cas de réussite, seront reprises par d'autres collectivités". La diffusion des expériences s'effectue au travers des quelques rares institutions de coordination horizontale²⁸, notamment les conférences des directeurs et des services cantonaux (Tamm 1982; Nüssli 1985: 291s; Frenkel 1986: 330ss).

La coopération verticale dans la mise en oeuvre peut donc être synthétisée comme suit:

²⁸ A la différence des études de Scharpf en Allemagne au sujet de l'enchevêtrement horizontal (*horizontale Politikverflechtung*), les rapports horizontaux entre les cantons suisses sont peu étudiés (voir à ce sujet notamment Frenkel 1986 et Bussmann 1986). Les mécanismes de coopération horizontale sont plutôt rares en Suisse, ce que Nüssli (1985: 93ss) et Kriesi (1995: 50) attribuent au fait que le fédéralisme suisse est ségmentaire et non pas complémentaire, c'est-à-dire que les unités sub-nationales assument toutes des fonctions analogues. Il ne faut toutefois pas négliger le nombre impressionnant d'organisations intercantionales (Frenkel 1986: 327; Bussmann 1986: 64).

-
-
- Même dans des domaines de compétence normative exclusive de la Confédération, la mise en oeuvre est déléguée aux cantons, la délégation étant dictée par le principe de subsidiarité et la répartition des ressources.
 - A cause d'une grande marge de manoeuvre des cantons et d'une législation peu coercitive, les résultats sont peu prévisibles et varient fortement entre les cantons.
 - Les cantons tentent de négocier une distribution avantageuse des compétences dans le cadre d'un modèle consociationnel (accommodative bargaining).
 - La résolution de conflits entre le centre et les unités sub-nationales vise des solutions *win-win* (gains mutuels) en combinant centralisation et délégation.
 - Les politiques sont reformulées lors de la mise en oeuvre en fonction des besoins cantonaux puis communaux.
 - Les innovations débutent avec une expérimentation, suivie d'un processus d'harmonisation, qui exige sélection, apprentissage et échanges horizontaux.
-
-

2.2.2.2.2 *Faible enchevêtrement vertical*

L'enchevêtrement administratif vertical (p.ex le cas allemand; cf. Scharpf et al. 1976) fait allusion au côté organisationnel du fédéralisme d'exécution, dans le sens où l'administration fédérale et les administrations cantonales ne respectent pas une séparation nette de leurs fonctions. A la différence du fédéralisme dual, l'administration fédérale n'entretient pas elle-même des offices cantonaux ou locaux. C'est le principe de décentralisation et non pas celui de déconcentration qui prévaut (Germann 1996: 57ss). En d'autres termes, la Confédération se contente de dessiner les grandes lignes d'une politique en termes généraux et abstraits et ne se dote pas d'un appareil administratif propre à sa mise en oeuvre. En fonction du degré de délégation, les administrations cantonales élaborent d'abord des règles de mise en oeuvre (législation d'exécution et règlements d'application), ou bien procèdent directement à l'application de la politique fédérale. Une règle s'applique pourtant à tous les domaines de politique publique: hormis la diffusion d'information, l'administration fédérale n'entretient pratiquement aucun

échange direct avec les citoyennes et citoyens et très peu avec les groupes cibles, en l'occurrence les promoteurs.

Cette distribution des fonctions présuppose que les offices de programmation et les offices cantonaux de mise en oeuvre communiquent ensemble pour accorder leurs efforts (Germann 1986: 347). Grâce à diverses études de cas, on connaît assez bien les liens institutionnalisés en matière d'aménagement du territoire, d'agriculture et de politique de protection de l'environnement. Si l'on dispose en outre de bonnes connaissances du fonctionnement de l'administration fédérale et des administrations cantonales (Germann, 1995; 1996), peu de recherches systématiques rendent pourtant compte de l'enchevêtrement vertical au sein de l'administration suisse considérée dans son ensemble. On peut citer à ce sujet Nüssli (1985: 283ss), qui a développé toute une série d'indicateurs pour mesurer l'enchevêtrement organisationnel de la mise en oeuvre, ou Bussmann (1986) et Frenkel (1986), qui ont recensé plus de 500 organismes permettant des rencontres institutionnalisées entre les fonctionnaires fédéraux et cantonaux d'un certain domaine de politique publique (p.ex. les conférences des directeurs et des services cantonaux).

On pourrait s'attendre à ce que ces échanges institutionnalisés soient particulièrement fréquents (1) dans des domaines où la Confédération intervient activement dans la conception des projets concrets, (2) dans des domaines où les activités de la Confédération visent à uniformiser la mise en oeuvre des cantons et (3) dans des domaines hautement complexes, qui ont pour effet une professionnalisation et une "technicisation". En effet, dans de tels domaines, on assiste à une "verticalisation" des relations administratives (Knoepfel, 1990: 31). Knoepfel cite, à titre d'exemple, l'aménagement du territoire et l'assistance sociale, des domaines où de véritables corps professionnels se sont développés.

L'enchevêtrement organisationnel dans la mise en oeuvre peut donc être schématisé comme suit:

-
-
- Il y a une séparation fonctionnelle entre l'administration fédérale et les administrations cantonales.

- Les administrations cantonales et locales détiennent le monopole des contacts avec les citoyen-ne-s et les groupes cibles.
 - Il existe des "policy communities"²⁹ qui assurent une coopération et une intégration verticale.
 - Les échanges sont plus fréquents dans des domaines où l'administration fédérale intervient activement, où elle vise l'uniformisation et dans des domaines complexes³⁰
-
-

2.2.2.2.3 *Autonomie locale relative*

Si l'on examine le processus de mise en oeuvre en Suisse, il est indispensable de souligner le rôle important des communes. Dans beaucoup de domaines, elles en sont les véritables piliers ("*Programmträger*", Faganini 1991: 130). C'est au niveau local que la plupart des échanges entre l'administration et les citoyennes et citoyens ont lieu. La commune a donc pour fonction de trier les demandes adressées au système politico-administratif. Le législateur fédéral respecte ce principe, même si, dans certains domaines, il incite à la régionalisation de l'organisation de mise en oeuvre. Tel est, par exemple, le cas dans le domaine de la lutte contre le chômage, où les cantons sont appelés à remplacer les bureaux locaux par des centres régionaux de placement.

Des fonctions d'implémentation sont transférées aux communes aussi bien par le canton que, bien que plus rarement, par la Confédération. Dans de rares domaines, par souci d'harmonisation s (p.ex. aménagement du territoire, défense civile, politique conjoncturelle, harmonisation fiscale, abus dans le domaine des loyers), la législation fédérale leur attribue explicitement des tâches d'implémentation, même si ceci constitue stricto sensu une violation de l'autonomie organisationnelle des cantons (Faganini 1991: 130). Mis à part ces exceptions, il n'y a pas de relation directe entre les autorités fédérales et communales. Ceci s'explique par le fait que les communes sont des collectivités publiques qui relèvent du droit cantonal et qui ne disposent pas d'un statut

²⁹ Concernant la notion de policy community, voir Wright 1988 et Jordan 1990.

³⁰ Par manque d'études empiriques, cette caractéristique constitue plutôt une hypothèse.

médiat d'ordre fédéral. Les cantons assument donc le rôle d'intermédiaire entre la Confédération et les communes.

Les communes, au même titre que les cantons, peuvent bénéficier de compétences décisionnelles, d'exécution et de financement exclusives. Ces champs de compétences varient d'un canton à l'autre en ce qui concerne le degré de compétence et d'une commune à l'autre en ce qui concerne la capacité administrative et financière à assumer les compétences ou les tâches déléguées. Cette capacité est étroitement liée aux caractéristiques des communes qui sont très diverses. La coopération verticale entre un canton et ses communes prend des allures très similaires à la coopération entre les cantons et la Confédération. Les mécanismes du fédéralisme d'exécution, notamment la dilution des résultats, s'appliquent aussi bien aux communes par rapport aux cantons qu'aux cantons par rapport à la Confédération, à deux différences près: premièrement, l'autorité cantonale dispose de moyens de contrôle et de pression sur les communes plus forts que ceux que la Confédération détient envers les cantons. Deuxièmement, on parle plus volontiers de "déconcentration" que de "décentralisation" (Hober-Papazian/Soguel 1996: 148), ce qui suggère que l'autonomie organisationnelle de la commune vis-à-vis du canton est moins grande que l'autonomie organisationnelle du canton vis-à-vis de la Confédération.

L'autonomie locale dans la mise en oeuvre peut donc être résumée comme suit:

-
- Les communes servent d'agents de la mise en oeuvre, et permettent de médiatiser de manière plus ou moins sélective les revendications des acteurs locaux.
 - Le canton définit l'autonomie juridique des communes, et joue l'intermédiaire entre les communes et la Confédération.
 - La coopération entre le canton et les communes s'effectue en termes de décentralisation et de déconcentration.
-

2.2.2.2.4 *Inégalités*

Les élites politiques, économiques ou culturelles helvétiques ont progressivement élaboré tout un discours autour des avantages présumés du fédéralisme. Celui-ci, parfois repris par les chercheurs³¹, peut être résumé autour de quelques slogans comme: le fédéralisme accroît l'autonomie, la liberté, la participation et la solidarité, le fédéralisme garantit une proximité entre les citoyens et leurs autorités, le fédéralisme permet de protéger les minorités, etc. (p.ex. Elazar 1993; Baker/Meyer 1993). L'examen mené par certains analystes a toutefois montré que la réalité présentait souvent un autre visage, parfois en parfaite contradiction avec les effets proclamés du système.

Observant le processus de prise de décision démocratique en Suisse dans le votes populaires, Germann a noté que, en raison du système de double majorité introduit en vue de respecter l'existence d'une volonté et d'intérêts autonomes des cantons, un citoyen d'Appenzell Rhodes-Intérieures valait, par exemple, 38 citoyens de Zurich (Germann 1991: 262). Cette surreprésentation des petits cantons décentralisés est également claire au Parlement fédéral en raison de l'existence du Conseil des Etats. Cette situation a conduit à accorder un faible poids aux grandes villes et un énorme pouvoir aux régions rurales conservatrices.

Un effet bien connu du fédéralisme est de favoriser les inégalités entre les différentes parties du système, soit les différentes régions. Ce phénomène est cependant ambivalent puisque des mécanismes de compensation ont été mis en place. Malgré tout, la discrédance économique entre les régions s'accroît sans que la politique régionale de la Confédération ne semble capable d'atténuer cette tendance (Gaudard 1986: 267-298; Brugger 1986: 299-322). Dans un autre domaine, l'immense disparité qui existe en matière d'assurance-maladie, où l'inégalité entre citoyens des différentes régions du pays est la règle, illustre bien ce problème (Ossipow 1997). Qu'en est-il cependant des inégalités au sein des régions? En d'autres termes, est-ce que la structure fédérale et son discours constituent quelque chose qui crée, renforce, maintient ou camoufle des relations sociales dissymétriques?

³¹ Pour une déconstruction du discours fédéraliste véhiculé tant au niveau scientifique que politique on se référera à l'étude Eperon (1998).

Pour sa part, Linder insiste sur le fait que la participation politique est basée sur l'exclusion. Les agents en dessous de 18 ans, les étrangers et les femmes jusqu'en 1971 n'ont aucun droit de participation. Mais par-dessus tout, le taux d'abstention est très élevé. Cela signifie que des décisions sont souvent prises par douze pour-cent de la population. Quatre-vingt-huit pour-cent des habitants sont donc exclus en droit ou en fait et, comme partout, ceux qui ne votent pas appartiennent au groupes socio-économiques défavorisés (Linder 1994: 91-96).

Le territoire politique fragmenté du fédéralisme suisse a permis, durant le XIX^{ème} siècle, de protéger les minorités linguistiques ou religieuses. Aujourd'hui, le fédéralisme ne sert plus de protection pour les "nouvelles" minorités (femmes, étrangers, nouveaux pauvres, toxicomanes, sidéens, etc.) qui ne possèdent pas de territoire (p.ex. Kübler 1995). Privées de ce capital minimal, elles souffrent d'un déficit de pouvoir, soit, entre autres choses, de représentation politique (Kriesi 1995: 67-68). Plus généralement, ce phénomène de territorialisation est un mécanisme qui accroît les inégalités au détriment des groupes socio-économiquement défavorisés. Ainsi, Masnata prétend que le fédéralisme renforce et accroît les inégalités sociales, en particulier à cause de l'atomisation qui résulte de la cantonalisation. Cela prévient toute action sociale à large échelle et empêche de subvertir un tant soit peu la structure du pouvoir (Masnata 1991: 121-126). En termes de politiques redistributives, il faut reconnaître que, en raison de cette cantonalisation, le fédéralisme suisse a grandement freiné l'établissement d'un Etat social (Kriesi 1995: 47).

On peut supposer que la capacité du fédéralisme de maintenir ou de renforcer les inégalités entre groupes sociaux joue également un rôle dans le cadre de la mise en oeuvre de politiques publiques à incidence spatiale. Nous avons vu que, lors de la mise en oeuvre de politiques publiques, le fédéralisme, comme toute entreprise de décentralisation, donne plus d'importance aux niveaux local et régional, c'est-à-dire aux niveaux qui sont les plus proches de la "réalité du terrain". Cela signifie donner plus d'importance aux valeurs régionales dominantes, aux rapports de forces locaux et régionaux et aux "notabilités" de l'endroit (Papadopoulos 1995: 92-95). En ce sens, une mise en oeuvre décentralisée des politiques publiques à incidence spatiale donne le

pouvoir aux élites locales et régionales de reproduire et d'accroître leur pouvoir, ceci au détriment des groupes les plus faibles.

La dimension inégalitaire du fédéralisme peut être schématisée comme suit:

-
-
- Par son effet de "ciblage"socio-spatial, le fédéralisme constitue un obstacle aux entreprises de réduction des inégalités entre régions et groupes sociaux.
 - Le fédéralisme tend à donner plus de poids aux groupes dominants aux échelons local et régional.
-
-

2.2.2.3 L'explication de la démobilisation par l'analyse du fédéralisme d'exécution: les quatre dimensions du modèle

Les différents éléments propres au fédéralisme qui viennent d'être mis en lumière sont censés, selon nous, contribuer à une mise en oeuvre consensuelle des politiques à incidence spatiale. Ci-dessous, ces éléments sont retraduits au travers des catégories de l'analyse des politiques publiques (programme administratif; arrangement politico-administratif etc.).

Si l'on applique ces quelques traits soulignés dans la littérature aux variables explicatives des politiques publiques développées dans le chapitre précédent on obtient l'image suivante (nous faisons figurer entre parenthèses la dimension propre au fédéralisme qui est retraduite):

2.2.2.3.1 Programme administratif

En dépit du fait que le programme administratif d'une politique à incidence spatiale est a priori rigide et ne se laisse souvent pas adapter directement au moyen d'une législation d'application cantonale, le fédéralisme d'exécution permet néanmoins de le modeler d'après les besoins locaux. Une telle adaptation passe, d'une part, par l'appropriation de celui-ci par les acteurs des niveaux cantonal et local à travers les politiques annexes, qui pour leur part sont plus compatible avec le fédéralisme d'exécution (programmation centralisée, mise en oeuvre déléguée). Un exemple de ce genre peut être tiré de la construction de lignes à très haute tension: à défaut de pouvoir intervenir sur le programme administratif même, les acteurs cantonaux se l'approprient par le biais de

l'aménagement du territoire. D'autre part, l'adaptation du programme administratif se fait tout simplement par un non-respect de ses prérogatives. Un exemple en matière de construction des routes: un projet de route de contournement est transformé en route de distribution urbaine, tout en touchant les subventions fédérales destinées aux routes principales. Ainsi, l'effet démobilisateur du fédéralisme d'exécution à travers le programme administratif des politiques à incidence spatiales peut être résumé comme suit:

-
-
- Les niveaux cantonaux et locaux s'approprient du programme administratif au moyen des politiques annexes.
 - Le programme administratif n'est pas appliqué de façon conforme.
-
-

2.2.2.3.2 *Arrangement politico-administratif*

L'autonomie en matière d'organisation administrative laisse au canton une certaine marge de manœuvre dans le déroulement de la procédure de mise en oeuvre au niveau cantonal. Le canton peut notamment définir quels acteurs sont à consulter. On assiste alors à une horizontalisation de l'arrangement politico-administratif, c'est-à-dire à une implication croissante d'acteurs administratifs des politiques annexes moins verticalisées (coopération interpolitique). Ce processus introduit une certaine fragmentation verticale et brise la coopération verticale directe de la politique à incidence spatiale même. L'implication de toute une gamme de services cantonaux multiplie en outre les voies d'accès des acteurs locaux, notamment des affectés, et offre des possibilités de nouer des « paquets » de compensations combinant des avantages et des désavantages dans les différents domaines (packaging). De façon générale, l'autonomie de l'acteur cantonal chargé du dossier lui permet de représenter avec plus de poids les intérêts locaux. Ainsi, l'effet démobilisateur du fédéralisme d'exécution à travers l'arrangement politico-administratif des politiques à incidence spatiales peut être résumé comme suit:

-
-
- L'intégration verticale est contrebalancée par la coopération horizontale entre l'acteur cantonal chargé du dossier et les services des politiques annexes.

- L'autonomie de l'acteur cantonal chargé du dossier lui permet de faire valoir les intérêts locaux.
-
-

2.2.2.3.3 *Contexte administratif*

L'autonomie organisationnelle du canton lui permet d'intégrer la politique à incidence spatiale selon ses besoins. En définissant le contexte administratif de la politique il agit ainsi sur la vision dominante que devra avoir l'acteur cantonal chargé du dossier. Un exemple en matière de construction de lignes électriques: un canton qui charge le service de l'aménagement du territoire donne à la politique un autre point de vue que celui qui est en charge du service de l'énergie. En traitant avec le service chargé du dossier, le promoteur est en partie amené à adopter le point de vue du canton. Cet apprentissage (pragmatique) du promoteur trouve son pendant au niveau cantonal et local où les acteurs, à force d'être exposés au projet – par une consultation substantielle ou par une simple information –, l'intégreront de façon symbolique dans leurs besoins. Par ce biais, un projet est intégré au référentiel dominant au niveau cantonal en la matière: une ligne électrique devient alors un moyen de faire avancer la politique énergétique du canton ou bien une route de contournement se transforme en outil de gestion du trafic intra-urbain. Ainsi, l'effet démobilisateur du fédéralisme d'exécution à travers l'autonomie cantonale et locale peut être résumé comme suit: l'autonomie cantonale et locale favorise

-
-
- l'apprentissage (pragmatique) par le promoteur en l'obligeant à s'adresser à un contexte administratif qui représente les intérêts cantonaux et locaux.
 - l'appropriation symbolique du projet aux niveaux cantonal et local.
-
-

2.2.2.3.4 *Groupes cibles et affectés*

Si les conflits dans l'espace ne peuvent pas être résorbés par une coordination horizontale entre les besoins contradictoires des différentes activités non prioritaires dans l'espace, le fédéralisme d'exécution permet tout de même de les éviter par une mise en oeuvre différenciée au niveau socio-spatial. En faisant appel aux connaissances et aux expériences au niveau cantonal, le projet peut d'être localisé de façon à éviter des

communes ou des groupes à fort potentiel de mobilisation. Cette différenciation par un effet de "ciblage" conduit à des inégalités et à des discriminations socio-spatiales. Si une telle démarche se montre impraticable ou inefficace, des compensations, – grâce aux connaissances de terrain dont dispose l'acteur cantonal chargé du dossier – bien adaptées aux besoins locaux, peuvent également avoir un effet démobilisateur. Ainsi, l'effet démobilisateur du fédéralisme d'exécution à travers les affectés et les groupes cibles peut être résumé comme suit:

-
-
- Une forte différenciation, conduisant à des inégalités et à des discriminations socio-spatiales, conduit à ce qu'un projet à incidence spatiale soit localisé dans des lieux à faible capacité de mobilisation.
 - L'accès aux connaissances du terrain par les acteurs cantonaux permet au promoteur d'offrir des compensations ciblées aux affectés détenteurs du pouvoir aux niveaux local et régional.
-
-

En résumé, si l'analyse des politiques publiques prédit l'apparition de conflits de mise en oeuvre importants par rapport à des projets à incidence spatiale dans le cadre du système fédéral suisse, les caractéristiques propres au fédéralisme d'exécution proposent une multitude de mécanismes permettant de réduire la conflictualité de ces politiques ou d'éviter une mobilisation des opposants dans le cas de projets contestés (mécanismes de démobilisation).

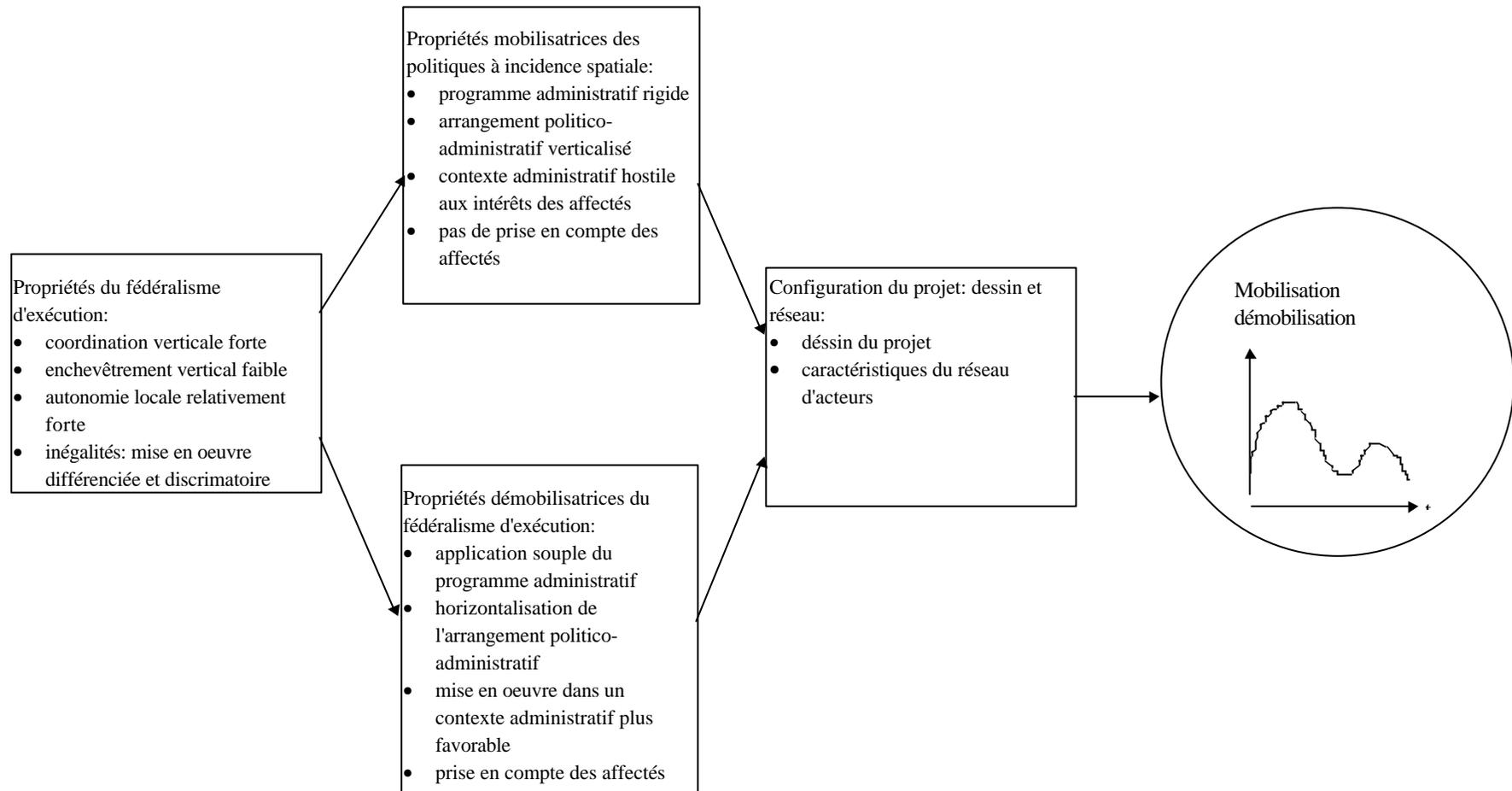
Il faut remarquer que les politiques à incidence spatiale ne "collent" guère avec ce cadre institutionnel. Est-ce qu'elles le transforment? Ou est-ce qu'elles sont elles-mêmes transformées? Quels mécanismes prévalent pour quel type de projet, voire pour quelle phase des projets étudiés?

Afin de répondre à ces questions nous formulons des groupes d'hypothèses par rapport à chaque modèle explicatif, permettant de vérifier si, comme nous le postulons, la mobilisation s'explique plus efficacement par le modèle "politique publique" et la démobilisation plus efficacement par le modèle "fédéralisme d'exécution". La formulation des hypothèses se fait sur la base des quatre dimensions qui ont servi à

organiser notre argumentaire jusqu'à présent: le programme administratif, l'arrangement politico-administratif, le contexte administratif ainsi que les groupes cibles et les affectés. Ci-après on trouvera une présentation schématique du cadre théorique qui vient d'être exposé dans ce chapitre. Il présente l'action différenciée du fédéralisme d'exécution: en se mettant en contradiction avec les besoins d'uniformisation et de mise en oeuvre centralisée des politiques à incidence spatiale, celui-ci laisserait entrevoir des conflits de mise en oeuvre importants (propriétés mobilisatrices des politiques à incidence spatiale). En même temps, le fédéralisme d'exécution offre des mécanismes permettant d'absorber ces conflits (propriétés démobilisatrices du fédéralisme d'exécution).

2.2.3 Le modèle général

Figure 8: Le cadre d'analyse général



2.3 HYPOTHESES

2.3.1 Les hypothèses explicatives de la mobilisation et de la démobilisation: analyse par unités

2.3.1.1 Le modèle "politiques publiques"

Ci-après, nous présentons plus en détail les hypothèses qui se sont dégagées à l'occasion de la discussion des modèles d'analyse dans le chapitre précédent. Les quatre hypothèses de base proposées par l'analyse des politiques publiques à incidence spatiale sont censées contribuer à l'explication des phases de mobilisation.

2.3.1.1.1 Programme administratif

La première hypothèse proposée par l'analyse des politiques publiques s'articule autour du concept de programme administratif au sens propre (Knoepfel/Weidner 1980), c'est-à-dire prenant en compte uniquement les normes légales explicitement inscrites dans des textes de lois, d'ordonnances ou de directives:

Tableau 6: Hypothèse 1.0

La non prise en compte d'autres politiques publiques dans le <i>programme administratif</i> entraîne des conflits de mise en oeuvre, susceptible de stimuler une mobilisation.			
	Dimension de la politique publique	Variable	Indicateur
1.0	programme administratif	blocage de mise en oeuvre par des intérêts non pris en compte	absence (resp. présence), au sein du programme administratif de la politique en question, d'éléments substantiels se référant à d'autres politiques

L'hypothèse (H-1.0) relative à l'analyse des politiques publiques postule que si le programme administratif ne prend pas en compte les intérêts des autres politiques qui peuvent être touchées par la mise en oeuvre du projet, les acteurs auront tendance à se mobiliser, ce qui sous-entend qu'un tel vide légal a des conséquences sur le processus de mise en oeuvre (Knoepfel 1997: 189ss). Cela s'opérationnalise concrètement dans une analyse du programme administratif afin d'y déceler la présence ou l'absence de

références substantielles aux autres politiques. Il doit s'agir d'une (non) prise en compte directe d'autres intérêts constituant une "obligation" incontournable et claire pesant sur le promoteur du projet; dans les politiques infrastructurelles (construction de routes et de lignes à haute tension), l'introduction de l'Ordonnance relative à l'étude d'impact constitue, par exemple, l'une des prises en compte les plus évidentes et contraignantes qui pèsent sur les promoteurs. En matière de sites marécageux, les modifications substantielles des projets d'ordonnance jouent ce rôle. En matière de lignes électriques et de routes, nous estimons que les dispositions prévues depuis 1967 par la Loi sur la protection de la nature en vue d'une consultation des milieux de protection de la nature et du patrimoine ne sauraient, à elles seules, être considérées comme relevant d'une prise en compte substantielle d'intérêts annexes.

2.3.1.1.2 Arrangement politico-administratif

Tableau 7: Hypothèse 2.0

La non-intégration des acteurs représentant des intérêts d'autres politiques publiques dans l'arrangement politico-administratif en raison d'une absence de coordination horizontale au niveau cantonal entraîne la création de conflits de mise en oeuvre.

	Dimension de la politique publique	Variable	Indicateur
2.0	arrangement politico-administratif	coordination horizontale entre acteurs administratifs cantonaux de politiques différentes	fréquence des échanges entre les acteurs d'un même niveau institutionnel mais de politiques différentes, l'indice se calcule en terme de clique

Selon l'approche explicative de l'analyse des politiques publiques, il devrait y avoir conflit si l'arrangement politico-administratif cantonal est fragmenté horizontalement (Knoepfel 1997; voir aussi Goggin et al. 1990). Cette approche postule que la non prise en compte des intérêts entre les services administratifs au niveau cantonal (fragmentation horizontale) est source de conflits entre la Confédération, les cantons, les communes et/ou les particuliers lors de la mise en oeuvre de politiques publiques à incidence spatiale.

Nous partons de l'idée que la coordination entre plusieurs acteurs nécessite des contacts fréquents et étroits. Ces contacts peuvent être de nature conflictuelle ou pas, car la

coordination entre des acteurs qui ont, dans un premier temps, des vues différentes, voire opposées, sur un problème considéré, passent par des relations plus ou moins conflictuelles. C'est la raison pour laquelle nous prenons en considération à la fois les contacts entre acteurs en termes de soutien et d'opposition. Plus précisément, nous considérons les relations en terme de coordination lorsqu'ils forment un sous-réseau d'acteurs où tous les acteurs sont liés les uns aux autres et uniquement à ceux-là. Pour cette raison nous utilisons le concept de "clique" propre à l'analyse des réseaux (Scott 1991: 103-125)³². La fréquence des contacts a été dichotomisée à un niveau d'exigence plus ou moins élevée (de 1 à 8 sur l'échelle de l'intensité des contacts) permettant d'observer des cliques d'acteurs plus ou moins homogènes. Nous estimons en effet que la fréquence des relations entre acteurs constitue un critère d'appréciation aux formes de coordination plus ou moins conflictuelle que nous étudions: c'est seulement en présence de contacts relativement fréquents qu'on peut parler de véritable coordination.

2.3.1.1.3 Contexte administratif

Tableau 8: Hypothèse 3.0

Si le promoteur est entouré d'un *contexte administratif hostile* aux intérêts des affectés, il y aura mobilisation et la mise en oeuvre du projet sera conflictuelle.

	Dimension de la politique publique	Variable	Indicateur
3.0	contexte administratif de l'acteur institutionnel	contexte administratif du promoteur	écart entre les intérêts prédominant au sein du contexte administratif et les intérêts des affectés

La sociologie des organisations, telle qu'elle a été proposée notamment par Crozier et Friedberg (1977), focalise non seulement sur les acteurs administratifs mais prend en compte le contexte dans lequel ils s'inscrivent: "Les acteurs institutionnels³³ n'agissent pas dans le vide; ils appartiennent à un contexte institutionnel [organisationnel, les auteurs] qui les oblige, éventuellement, à agir d'une manière ou d'une autre" (Knoepfel

³² L'analyse des réseaux a été effectuée à l'aide du logiciel UCINET développé par Borgatti et al. (1992).

³³ Knoepfel (1997) emploie ici le terme d'"institution" comme synonyme d'"organisation" au sens de Crozier et Friedberg (1977). Comme dans la science politique – notamment dans les débats qui entourent le courant néo-institutionnaliste – la notion d'institution a une signification bien plus large que celle de l'organisation, nous nous efforcerons par la suite d'employer la notion d'organisation administrative pour éviter toute confusion.

1997: 127). Si Crozier et Friedberg (1977: 142ss.), réduisent la notion de contexte organisationnel, tout en la critiquant fortement, à sa dimension purement managériale, Knoepfel parle ici en termes de contraintes et de rationalités limitées. Il suggère implicitement qu'il y a une sorte de paradigme (ou référentiel selon Jober/Muller 1987) dominant au sein d'une organisation administrative qui agit sur les différents acteurs administratifs. En d'autres mots, l'acteur administratif est non seulement influencé par ce paradigme, mais doit également s'y soumettre. Prenant l'exemple d'un service administratif chargé de la politique énergétique: le fait que celui-ci soit inséré dans un contexte organisationnel préoccupé en priorité par la promotion économique l'empêche de prendre en compte les considérations du petit consommateur ou des revendications écologiques. Par conséquent, si l'acteur administratif central, en l'occurrence le promoteur d'un projet, est entouré d'un contexte administratif hostile aux intérêts des affectés, on peut s'attendre à ce qu'aucune concession ne leur soit accordée, ce qui conduira inévitablement à des conflits majeurs. Ce conflit peut toutefois être atténué par une configuration de "match à domicile" pour le promoteur (Kübler 1995: 112ss). En effet, il se peut que le promoteur soit particulièrement familier avec les préoccupations des affectés, par exemple parce qu'il entretient des relations de proximité avec eux³⁴.

L'hostilité – respectivement la congruence – entre le contexte administratif du promoteur et les intérêts des affectés sera mesurée en comparant les intérêts des affectés aux intérêts des acteurs entourant le promoteur. S'il y a congruence, on s'attend à ce que les conflits soit atténués; s'il y a divergence, les conflits s'accroissent. Dans le cas des *routes de contournement*, le promoteur (service des routes) se situe au niveau cantonal. Son contexte est constitué par le Département des travaux publics (ou son équivalent) du canton en question. Le promoteur de la *protection des marais*, l'OFEFP (Division principale nature et paysage), se situe au niveau fédéral, où il s'insère dans le contexte du Département fédéral de l'intérieur. Dans le cas des *lignes à très haute tension*, le promoteur est le plus souvent privé ou parapublic; son contexte administratif est donc plus difficile à

³⁴ Ainsi, nous estimons que le fait que dans le cas du cite marégaceux un collaborateur scientifique de la Division nature et paysage de l'OFEFP soit originaire du canton de Fribourg ou bien que EOS ait ses bureaux à Lausanne, c'est-à-dire à proximité du projet de ligne électrique Romanel – St-Triphon, relève d'une configuration de "match à domicile".

définir. Nous estimons que lors de la procédure d'approbation des plans, c'est l'Inspection fédérale des installations à courant fort qui constitue son contexte administratif.

2.3.1.1.4 Affectés

Tableau 9: Hypothèse 4.0

L'exclusion du réseau de politique publique des <i>acteurs sociaux</i> conduit à la mobilisation et au conflit.			
	Dimension de la politique publique	Variable	Indicateur
4.0	degré d'ouverture ou de fermeture de l'APA aux affectés	structure des relations	exclusion des acteurs sociaux de la "clique" politico-administrative comprenant le promoteur

Cette hypothèse se focalise sur le rôle des acteurs "sociaux" (nous entendons par-là des affectés, groupes d'affectés – qui peuvent en certains cas correspondre à des entités politiques comme les communes par exemple –, associations les représentant, etc. n'appartenant pas aux institutions administratives chargées de la mise en oeuvre). Elle postule que les acteurs sociaux du réseau seront enclins à se mobiliser en cas d'exclusion lors des phases d'élaboration et de mise en oeuvre. Dans l'impossibilité de faire valoir leurs intérêts, ceux-ci se lanceront en effet probablement dans des conflits ayant pour objectif d'imposer au moins partiellement leurs vues aux promoteurs. Détecter si les acteurs sociaux appartiennent ou non au réseau consiste dans notre cas à procéder à une analyse des "cliques" du réseau d'acteurs. La présence des acteurs sociaux dans des cliques comprenant également les acteurs politico-administratifs responsables de la mise en oeuvre permettra de conclure à une intégration, leur absence à une exclusion. Cette démarche présuppose que l'intégration des acteurs sociaux dans le réseau est basée sur des contacts intenses et répétés avec les responsables politico-administratifs.

2.3.1.2 Le modèle "fédéralisme d'exécution"

Par la suite, nous présentons les hypothèses annoncées dans la discussion du modèle "fédéralisme d'exécution" dans le chapitre précédent.

2.3.1.2.1 Programme administratif: appropriation et possibilité de non-application du programme administratif

Tableau 10: Hypothèses alternatives 1.1 et 2.1

1.1	La possibilité d'appropriation de la politique à l'aide du programme administratif produit par les cantons – ou, le cas échéant, les communes – réduit les conflits.
2.1	La possibilité de non-application du programme administratif empêche les conflits et a un effet démobilisateur.

	Dimension du fédéralisme d'exécution suisse	Variable	Indicateur
1. 1	coopération verticale	appropriation régionale du projet au niveau de la législation	écart entre objectifs de la politique tels que figurant dans le programme administratif de l'échelon supérieur et les objectifs du projet tels que figurant dans le programme administratif cantonal (bases légales) ou tels qu'invoqués par les acteurs
2. 1	coopération verticale	Non-application du programme administratif	écart entre le programme administratif (fédéral) et les procédures et normes appliquées dans le cas concret

La première hypothèse (H-1.1) relative aux mécanismes du fédéralisme d'exécution qui conduisent à une démobilisation des acteurs concernés touche à l'appropriation cantonale du projet par le biais du programme administratif. En effet, en cours de mise en oeuvre et en raison l'autonomie cantonale, le projet peut changer de sens (et de configuration) selon la possibilité qu'ont les organes décentralisés de la mise en oeuvre de se l'approprier afin de le réorienter selon leurs propres intérêts (Linder 1987; Delley et al. 1982). Ce processus d'appropriation peu se cristalliser dans les bases légales cantonales. Il s'agira ainsi d'examiner si les objectifs du projet, tels qu'ils apparaissent dans les textes de loi correspondent peu ou prou à ceux qui figurent dans le programme administratif initial du projet ou s'il ont été modifiés durant le processus de planification.

La seconde hypothèse (H-2.1) relative au fédéralisme d'exécution va encore plus loin dans le même sens. Elle postule en effet que la marge de manoeuvre accordée aux cantons et communes permet à ces derniers de ne pas appliquer le programme administratif fédéral, c'est-à-dire, au sens strict, de se situer dans une certaine "illégalité". Il conviendra ainsi de comparer le projet et son évolution (l'ordonnance dans le cas des sites marécageux et ses différentes versions puisque ce texte n'est pas encore entré en vigueur) avec les exigences légales en vue de détecter si ces dernières ne sont pas

respectées par les organes décentralisés de mise en oeuvre. Ces exigences sont celles de la loi et des ordonnances dans les cas d'infrastructure et celle de la constitution pour ce qui est des marais.

2.3.1.2.2 *Arrangement politico-administratif: ouverture sélective de l'arrangement politico-administratif cantonal et autonomisation de l'acteur cantonal*

Tableau 11: Hypothèses alternatives 3.1 et 4.1

3.1 L'ouverture sélective de l'arrangement politico-administratif cantonal pour des acteurs (publics et sociaux) puissants au niveau local permet la démobilisation et la réduction du conflit.			
4.1 L'autonomisation de l'acteur administratif cantonal chargé du projet permet la résolution de conflits et donc la démobilisation.			
	Dimension du fédéralisme d'exécution suisse	Variable	Indicateur
3.1	degré d'enchevêtrement vertical	structure des relations	sélectivité de l'ouverture de l'arrangement politico-administratif en termes de relations privilégiées entre des acteurs (publics ou sociaux) locaux et certains services cantonaux
4.1	degré d'enchevêtrement vertical	autonomie de l'acteur administratif cantonal	centralité relationnelle (<i>betweenness</i>) de l'acteur cantonal (dans le cas des routes: local) chargé du projet: dans quelle mesure l'acteur cantonal (local) constitue un passage obligatoire pour les autres acteurs

La fragmentation verticale de l'arrangement politico-administratif d'une politique permet de ne pas perturber les rapports de proximité, privilégiés entre un service de l'administration cantonale et une municipalité ou un acteur social. Ces relations sont presque de type structurel. Elles se sont tissées au fil des ans. Ainsi, l'existence d'une fragmentation favorise l'existence et le maintien de relations stables entre l'administration cantonale et certains exécutifs communaux réduisant ainsi, lors de la mise en oeuvre d'un projet particulier, les risques de mobilisation des collectivités locales et/ou des acteurs sociaux (H-3.1). Cette fragmentation de l'arrangement politico-administratif permet, en partie, une marge de manoeuvre, un pouvoir bureaucratique des fonctionnaires, voire une sorte de monopole de la mise en oeuvre du règlement. Pour reprendre la formule de Bourdieu (1990: 89), "le fonctionnaire se constitue en notable doté d'une certaine notoriété dans les limites d'un ressort territorial et du groupe

d'interconnaissance, en s'assurant un capital symbolique de reconnaissance grâce à cette forme tout à fait particulière d'échange" (...) et dont la principale monnaie d'échange peut être l'exception à la règle, une dérogation, une autorisation de construire, etc. Ces relations sont donc caractérisées, entre autres, par des échanges symboliques qui fondent le capital social et symbolique du notable fonctionnaire. Ces caractéristiques relationnelles peuvent également se rencontrer entre des acteurs privé et public. Cette perspective théorique ce rapproche du concept de clientélisme qui postule que ces relations sont de nature dyadique (entre deux acteurs), réciproque (échange mutuel), inégale (asymétrie en terme de capital/ressource) et donc de dépendance (cf. Vitali 1996: 50-55).

L'opérationnalisation de ces relations privilégiées, "clientélistes" entre l'acteur régional et local (public ou privé) se fait en terme de contacte étroit et constant (dans le temps). Outre la structure de la relation, il s'agit également de regarder la nature de l'échange entre ces deux acteurs.

La deuxième hypothèse quant à l'enchevêtrement vertical à trait à l'autonomie des acteurs interposés, notamment de l'acteur cantonal qui tient le dossier en main. Une autonomie importante lui permet de faire face au promoteur et de mener une politique propre permettant de mieux adapter le projet aux besoins locaux et par conséquent de réduire les conflits (hypothèse alternative H-4.1). Cette autonomie dépend de ses ressources juridiques, financières, organisationnelles, informationnelles, idéelles et symboliques³⁵.

L'autonomie de l'acteur principal au niveau cantonal sera mesurée en termes de relations. En effet, nous supposons que la *centralité* de l'acteur institutionnel cantonal est révélateur de son importance et par conséquent de son autonomie. Plus précisément, la mesure de *betweenness*³⁶ provenant de l'analyse des réseaux nous renseignera sur la question de savoir à quel point un acteur constitue un "passage obligé" dans les contacts des autres acteurs.

³⁵ Enumération légèrement adaptée tirée de Knoepfel (1997: 73ss). Knoepfel énumère comme ressources: le droit, le personnel, l'argent, l'organisation, le consensus et le temps.

³⁶ La *betweenness* est calculée sur la base du nombre de fois qu'un acteur du réseau apparaît sur une *géodésique*, la géodésique étant le chemin (*path*) le plus court liant deux acteurs dans un réseau (Borgatti et al. 1992: 85).

2.3.1.2.3 *Autonomie locale et cantonale relative: processus d'apprentissage du promoteur et appropriation du projet au niveau régional et local*

Tableau 12: Hypothèses alternatives 5.1 et 6.1

5.1 Il y a un processus (pragmatique) d'apprentissage de la part du promoteur qui tend vers une prise en compte des intérêts des affectés, ce qui entraîne une réduction du conflit et donc une démobilisation.			
6.1 La possibilité d'une appropriation régionale ou locale de la politique au niveau symbolique et physique réduit le conflit et a donc un effet démobilisateur.			
	Dimension du fédéralisme d'exécution suisse	Variable	Indicateur
5.1	autonomie cantonale et locale	perception du projet par le promoteur	comparaison de la perception du promoteur par rapport à sa perception dans la phase précédente, l'évolution constitue un apprentissage (pragmatique) par le promoteur
6.1	autonomie cantonale et locale	appropriation physique et/ou symbolique du projet au niveau régional/local	écart entre le projet initial et la variante en termes physiques et symboliques

Les diverses études sur le fédéralisme d'exécution ont démontré que le lien entre l'input et l'output, c'est-à-dire entre le projet et sa mise en oeuvre, n'est pas aussi mécanique qu'on ne l'a pensé. Il y a toute une série de mécanismes d'apprentissage qui s'interposent entre les premiers jets d'un projet et son implantation finale (H-5.1), ceci par analogie au décalage entre la théorie programmatique des politiques publiques et la réalité de leur mise en oeuvre qu'a révélé le PNR6 (cf. Linder 1987). Le fédéralisme d'exécution se sert justement de la proximité entre le promoteur et les affectés pour absorber les conflits naissants. Cette proximité est le résultat du fait que de multiples acteurs s'interposent dans la verticale entre le promoteur et les affectés. La connaissance des besoins des affectés et de la culture locale de ces acteurs permet au promoteur d'ajuster et d'aiguiller son projet de sorte à éviter des conflits et d'échapper aux contraintes de son contexte. Nous supposons que ces mécanismes surgissent même dans des cas de mises en oeuvre particulièrement centralisées, où on exclurait a priori l'apparition des modes dominants du fédéralisme d'exécution. Nous pensons donc, d'entente avec ce que proposerait une vision néo-institutionnaliste, qu'il y a, même dans la mise en oeuvre centralisée, un "réflexe fédéraliste" propre aux institutions helvétiques. Nous partons de l'idée que ces mécanismes d'ajustement sont particulièrement forts en présence de projets spatialisés

du fait que les affectés sont définis géographiquement et répondent, par conséquent, à un corpus administratif lui également circonscrit dans l'espace.

L'apprentissage sera mesurée en qualifiant la "perception dominante du problème pendant la durée d'une phase", ceci en la comparant à la perception qui prédominait dans la phase précédente. La question sera de savoir si le promoteur a changé de perception pour adopter une perspective du problème plus proche des affectés. Cet apprentissage peut relever d'une transformation fondamentale (relationnelle et cognitive) du rapport entre promoteur et affectés; mais il peut également être tout à fait pragmatique et stratégique, c'est-à-dire simplement reposer sur une nouvelle estimation des rapports de force.

La deuxième hypothèse relative à l'autonomie cantonale et communale (H-6.1) touche à l'appropriation régionale et locale du projet mis en oeuvre. En effet, en cours de la mise en oeuvre et en raison de son autonomie, ce projet peut changer de sens (appropriation symbolique) et de configuration (appropriation physique) selon la possibilité qu'ont les organes décentralisés de la mise en oeuvre de s'approprier le projet afin de le réorienter selon leurs propres intérêts. Ces intérêts sont à voir comme étant ceux qui auront été définis comme dominants par les acteurs de ces niveaux et qui ne fait pas forcément consensus (Linder 1987; Delley et al. 1982). Il s'agira ainsi d'examiner si les objectifs du projet, tels qu'ils apparaissent non seulement dans les textes de loi, mais également dans les documents administratifs et le discours dominant des acteurs régionaux et locaux, correspondent plus ou moins à ceux qui figurent dans le programme administratif initial de la politique ou s'il ont été modifiés durant le processus de planification du projet. La plupart du temps, ce processus d'appropriation à des conséquences physiques nettes (modification du projet). Mais celui-ci peut également en rester au niveau purement symbolique, par effet de glissement sémantique, par exemple, une "route de liaison" devient ainsi progressivement une "route de contournement", sans que ses caractéristiques techniques ne soient en rien modifiées, ou bien un "site marécageux" devient petit à petit un "Lebensraum".

2.3.1.2.4 Inégalités: localisation socio-spatiale et compensations ciblées

Tableau 13: Hypothèses alternatives 7.1 et 8.1

7.1 Le projet est localisé chez des groupes à faible capacité de mobilisation; les conflits seront donc réduits.			
8.1 La possibilité de compensations ciblées offertes aux affectés empêche les conflits et la mobilisation.			
	Dimension du fédéralisme d'exécution suisse	Variable	Indicateur
7.1	inégalités	capacité de mobilisation des affectés	mise en rapport entre la localisation du projet et le statut socio-spatial des affectés
8.1	inégalités	compensations	existence de compensations ciblées en faveur des affectés ou leur représentants

La première hypothèse touchant aux inégalités locales affirme que les groupes sociaux affectés peuvent ne pas se mobiliser en raison de leur incapacité structurelle à le faire (H-7.1). L'autonomie dans la mise en oeuvre laissée aux cantons et aux communes peut en effet conduire ces derniers à chercher à minimiser les conflits en choisissant un lieu d'implantation du projet correspondant à un groupe (ou commune) particulièrement démunie de ressources et de fait incapable d'articuler une revendication et de se faire entendre. Une telle conséquence du fédéralisme d'exécution s'explique en ce que les organes décentralisés de mise en oeuvre sont proche du lieu de mise en oeuvre et impliqués entièrement dans le rapport de forces régnant à ce niveau. Vérifier cette hypothèse consiste à mettre en rapport la localisation du projet (variante) avec le statut socio-spatial des groupes sociaux affectés, ce statut pouvant être approché selon la quantité de ressources possédées (qu'il s'agisse de ressources financières, juridiques, organisationnelles, symboliques, etc.).

La seconde hypothèse suggère que la capacité de mobilisation des groupes sociaux affectés peut être désamorcée si des compensations sont offertes aux groupes par le promoteur et si ces compensations sont perçues comme suffisantes, c'est-à-dire susceptibles de contrebalancer le préjudice subi (H-8.1). Il s'agira de déceler si le processus de mise en oeuvre connaît un tel phénomène d'octroi de compensations. Ces dernières peuvent être soit financières, soit en nature. Notons que nous ne prenons pas en

compte les compensations "normales" prévues par la loi ou des compensations qui relèvent de la simple indemnisation ou expropriation et qui sont mises en oeuvre dans tous les cas. Il s'agit bien plus ici de compensations "ciblées" envers un groupes d'agents, une commune, une entreprise, etc.

2.3.2 La méta-hypothèse explicative de l'évolution de la mobilisation: analyse par cas

Les hypothèses présentées ci-dessus sont de deux ordres. Une première série d'entre elles mettent en perspective les éléments propres à la formulation et à la mise en oeuvre des politiques publiques et à leur caractère conflictuel présumé (H-1.0, H-2.0, H-3.0, H-4.0). Une seconde met l'accent sur les caractéristiques propres au fédéralisme d'exécution leurs impact supposé conflictuel (H-1.1, H-2.1, H-3.1, H-4.1, H-5.1, H-6.1, H-7.1, H-8.1).

L'énoncé de ces hypothèses pourrait laisser penser que le déroulement des projets étudiés peut se dérouler tantôt selon le mode de fonctionnement harmonieux du fédéralisme, tantôt selon celui, générateur de conflits, des politiques publiques. Rien ne serait plus loin de la réalité; une telle démarche se contenterait de refléter un travail de construction propre à l'analyste qui, désirant mesurer l'influence de telle ou telle variable, se voit contraint de découper, selon un arbitraire théorique quelconque, un "morceau de société". Par l'acte même d'isoler un certain objet défini comme tel, le chercheur court immédiatement le risque de lui donner une vie autonome, un sens indépendant et une action propre sur les autres objets. Il y a donc une nécessité épistémologique, sinon logique, de réunifier dans un deuxième temps ce l'on a été contraint de séparer dans une première étape en vue d'établir des relations intelligibles entre les éléments observés.

En conséquence, il n'y a pas de projets mis en oeuvre selon les "sages préceptes" du fédéralisme, pas plus qu'il n'y a de projets imposés à l'aide des "dangereux principes" des politiques publiques. Il n'y a en réalité que des politiques publiques mises en oeuvre dans un système fédéraliste; cela signifie que, inévitablement, il y a rencontre, ou collision, entre structures de mise en oeuvre d'une politique publique (modèle "politique publique") et l'architecture institutionnelle du pays (modèle "fédéralisme d'exécution"). Il y a ainsi

probablement un relation intrinsèquement dialectique entre ces deux dimensions; elles s'influencent mutuellement et évoluent perpétuellement au gré de la réalisation de projets concrets.

Il est ainsi fort probable que le fédéralisme d'exécution n'est en aucun cas un système figé, désincarné et hors du monde. Il n'existe en effet réellement, en tant que structure, qu'actualisé dans les pratiques des agents ou des acteurs (Giddens 1987), qu'ils soient administratifs ou non. Ces derniers, entièrement impliqués dans l'ensemble des processus de mise en oeuvre des politiques publiques le modifient ainsi, sans doute insensiblement, mais continuellement. Si le fédéralisme est influencé par les pratiques des agents, il les oriente sans doute très fortement en retour. Notre centre d'intérêt est ainsi l'impact du fédéralisme d'exécution sur la mise en oeuvre des politiques publiques. Nous supposons donc que, profondément imprimées chez les agents tout autant que dans les diverses institutions, les règles propres au fédéralisme d'exécution ont une prégnance importante sur les comportements des acteurs, et, de fait, sur le déroulement de tout processus de mise en oeuvre.

Partant du principe que toute nouvelle politique publique, et les projets et processus de mise en oeuvre y associés, est la juxtaposition, ou l'insertion, de nouveaux principes d'action sur, ou au sein de, une structure institutionnelle héritée des processus antérieurs et de fait en partie stabilisée, *nous formulons la méta-hypothèse que, lors des processus de mise en oeuvre, dans un premier temps, les caractéristiques des politiques publiques priment sur celles du fédéralisme et orientent les pratiques des acteurs, créant de la sorte un certain nombre de conflits, alors que, dans un deuxième temps, les règles de fonctionnement du fédéralisme d'exécution reprennent le dessus et conduisent en fin de compte à un déroulement relativement consensuel de la mise en oeuvre.* Cette méta-hypothèse rejoint ainsi le postulat du courant néo-institutionnaliste selon lequel la prégnance des structures institutionnelles oriente de façon décisive le comportement des acteurs et prime sur des arrangements plus précaires de type constellation d'acteurs propres à une politique publique (p.ex. Lowndes 1996). Les projets qui se conforment à cette logique seront appelés *policy killing project*, en ce sens que les principes institutionnels du fédéralisme neutralisent, dans ces cas, en fin de compte les caractéristiques des politiques publiques.

Si notre méta-hypothèse postule une prépondérance de *policy killing projects*, il ne faut toutefois pas oublier que plusieurs autres cas de figure peuvent se présenter et que certains des projets que nous étudions peuvent s'y conformer. Il convient ainsi de mentionner le cas de figure inverse, soit que le déroulement de la mise en oeuvre est inversé: dans une première phase, le consensus règne en raison d'un fonctionnement fédéraliste classique, puis, dans les phases suivantes, les principes d'action de la politique publique, particulièrement conflictuels, prennent progressivement le dessus et conduisent à un affrontement de forte intensité. Nous parlons alors d'un *institution killing project*.

Il se peut également que l'ensemble des phases d'un projet se déroulent de façon uniforme. Cela peut se faire selon les caractéristiques fédéralistes. Dans ce cas, le profil propre de la politique ne parvient jamais à émerger et l'ensemble du projet est consensuel. On se référera à de tels cas de figure comme *total policy killing project*, dans la mesure où les règles du fédéralisme d'exécution prennent le dessus dès le départ. Tout au contraire, on peut encore imaginer des cas où l'ensemble d'un projet est mis en oeuvre en suivant la logique – conflictuelle – de la politique publique, sans que celle-ci ne soit à aucun moment atténuée par les règles du fédéralisme. On parlera alors de *total institution killing project*, dans la mesure où l'institution du fédéralisme d'exécution ne fait à aucun moment surface.

Ces quatre cas de figure sont regroupés dans le tableau suivant:

Tableau 14: Les cas de figure de l'évolution de la mobilisation

premières phases → ↓ dernières phases	Hypothèse de politique publique	Hypothèses du fédéralisme d'exécution
Hypothèse de politique publique	<i>Total Institution Killing Project</i>	<i>Institution Killing Project</i>
Hypothèses du fédéralisme d'exécution	<i>Policy Killing Project</i>	<i>Total Policy Killing Project</i>

Seront ainsi de nature à confirmer notre méta-hypothèse, tous les projets qui prendront la forme de *policy killing* ou *total policy killing project*, c'est à dire qui se conforment tout le

long, ou au moins dans un deuxième temps de la mise en oeuvre, aux hypothèses proposées par l'analyse du fédéralisme d'exécution (H-1.1, H-2.1, H-3.1, H-4.1, H-5.1, H-6.1, H-7.1, H-8.1). La prépondérance de tels projets illustrera la capacité du système fédéraliste à masquer et désamorcer, pour tout ou partie, les potentialités conflictuelles des politiques publiques à incidence spatiale.

2.4 DEMARCHE ET METHODES D'ANALYSE

Après avoir défini nos variables à expliquer et explicatives et les politiques retenues pour l'étude, nous avons entamé une procédure de sélections de cas pertinents pour notre analyse. Sur la base d'entretiens exploratoires, d'une étude de la presse nationale et régionale et de documents administratifs, nous avons sélectionné trois études de cas par politique. Celles-ci nous ont servi de support empirique pour mettre en oeuvre notre modèle d'analyse. Notamment, leur division en unités selon les variations de la variable dépendante, c'est-à-dire la mobilisation (démobilisation), a permis de multiplier les cas, offrant ainsi une base élargie pour le test de nos hypothèses.

Les données relatives aux études de cas ont été collectées à l'aide d'entretiens semi-directifs (une centaine en tout) des principaux protagonistes du projet étudié et d'analyse de documents administratifs, de textes de loi et de la presse. Le questionnaire a constitué l'outil central de notre enquête. Il a servi non seulement à collecter des données sur l'histoire du projet afin de saisir la dynamique de la mobilisation dans le cadre de la mise en oeuvre des politiques à incidence spatiale, mais surtout à récolter les informations sur les contacts entre acteurs (données de base de l'analyse de réseau) ainsi que la perception que les acteurs avaient et ont du projet mis en oeuvre, c'est-à-dire les projet de routes de contournement, de lignes à haute tension et de sites marécageux.

2.4.1 Les unités d'analyse et la technique d'analyse

Pour vérifier les hypothèses postulées dans les deux chapitres précédents, il ne suffit pas de simplement comparer, de façon synchronique, une série de cas de mise en oeuvre. Il faudra au contraire combiner une telle comparaison avec une analyse de chaque cas dans

le temps. Aussi bien pour le test des hypothèses présentés dans le chapitre 2.3.1 que la méta-hypothèse proposée dans le chapitre 2.3.2, il est nécessaire de "couper" les cas de mise en oeuvre en morceaux temporels afin d'observer leur évolution. Selon le projet, un cas sera donc divisé en plusieurs phases. Pour la plupart des analyses, ce sont ces phases qui constitueront donc les *unités d'analyse*. Ainsi, toutes les hypothèses présentées dans le chapitre 2.3.1 seront testées par phase. La méta-hypothèse par contre traite des cas d'étude dans leur ensemble. La variable dépendante (mobilisation/démobilisation) et les variables susceptibles de l'influencer seront donc mesurées au niveau de l'unité d'analyse, c'est-à-dire la phase. Cette technique, parfois qualifiée de "analysing embedded units" (Yin 1994: 119s), est souvent appliquée si l'on procède par la technique de l'études de cas tout en visant un certain niveau d'abstraction qui va au-delà d'une pure narration exploratoire du cas ("thick description").

Yin distingue deux dessin de recherche de ce type: d'une part, l'étude contextualisée de cas multiples intégrés ("multiple, embedded case studies") et, d'autre part, l'analyse décontextualisée des unités intégrées. Dans la première approche le but reste, comme dans n'importe qu'elle approche d'étude de cas, la comparaison de plusieurs cas visant à détecter des logiques communes. Les unités sont donc analysées à la lumière du cas dans son ensemble, par exemple, pour observer l'évolution d'un certain facteur. Dans la deuxième approche, le but premier n'est pas d'analyser des cas dans leur ensemble mais bien plus les unités individuelles isolées du contexte de leur cas. La raison de ce deuxième procédé vient souvent d'un souci de multiplier le nombre de cas. Dans ce cas, les unités sont isolées de leur contexte et traitées de façon assemblée ("pooled") comme des cas individuels. En Suisse, un exemple récent d'une approche du deuxième type constitue le travail de Kummer (1997). Dans le but d'analyser les chances de succès qu'ont eu des revendications de la part de groupements environnementaux, il s'est penché sur plusieurs processus de décision. Les processus de décision dites "d'impulsion administrative" (lois, ordonnance) se sont révélés d'une complexité telle que l'auteur a opté pour le découpage en sous-unités, en l'occurrence l'adoption respectivement le rejet d'une disposition légale individuelle. Ainsi, il a pu découper ces cas en une vingtaine d'unités, en mesurant pour chacune d'entre elles le succès respectivement l'échec aux yeux des environnementalistes.

Notre dessin de recherche nécessite la combinaison de ces deux types de techniques. Le premier type (analyse par cas entiers) est nécessaire, dans un premier temps, pour connaître l'évolution du niveau de mobilisation le long du déroulement du projet, ceci pour procéder au découpage des phases. Le deuxième type (analyse par unités décontextualisées) a tout d'abord permis de coder les phases selon le niveau de mobilisation (cf. chapitre 2.1) et permettra par la suite de déterminer l'état des variables explicatives, ceci pour tester la série d'hypothèses sur la conflictualité de la mise en oeuvre. Le test de la méta-hypothèse fera de nouveau appel à une analyse par cas entier.

Pour constituer les unités intégrées, nous avons divisé les cas selon les variations de la variable dépendante, c'est-à-dire que nous avons isolé les unités selon qu'elles se distinguent par une mise en oeuvre consensuelle ou conflictuelle. Nous avons ainsi des unités d'analyse (phases) qui se caractérisent par une augmentation de la conflictualité (*phases de mobilisation*), des unités qui démontrent une diminution de la conflictualité (*phases de démobilisation*) et enfin des unités où le niveau de conflictualité reste stable (*phases de stabilisation*). Le procédé empirique sera exposé pour chacun des cas dans le chapitre 3.

Il sera alors possible de confronter l'état de la conflictualité (mobilisation, démobilisation, stabilisation) aux variables explicatives telles que les caractéristiques du réseau d'acteurs, les impacts spatiaux, le programme administratif etc. propres aux unités (cf. chapitre 5). Ceci nous permettra de vérifier si les unités qui se distinguent par un profil consensuel et celles qui présentent un aspect conflictuel se distinguent véritablement au niveau des variables explicatives comme nous le postulons dans les hypothèses (cf. chapitre 6). Cela ne nous épargnera toutefois pas une étude sur l'ensemble de chaque projet afin de comprendre l'enchaînement temporel des événements, démarche nécessaire afin de ne pas ignorer les liens de causalité historique existant entre les diverses unités d'analyse d'un même cas (Yin 1994). Cela nous permettra de mettre bout à bout les différentes phases et de suivre ainsi l'évolution du degré de conflictualité ou de consensualité, ce qui permettra notamment de tester la méta-hypothèse (cf. chapitre 7.2).

2.4.2 L'analyse de réseaux

2.4.2.1 Introduction

L'analyse de réseaux tire son origine de la micro-sociologie. Elle entend examiner le monde social sous l'angle des relations qu'entretiennent entre eux les divers agents qui le composent. Plus récemment elle a été appliquée à l'analyse des politiques publiques. Une partie des approches développées dans ce sens sont de type normatif, utilisant cette métaphore (réseaux) en vue de promouvoir un type d'action publique (réseaux de politiques publiques) qui se situerait entre la "hiérarchie" et le "marché" (p.ex. Kenis/Schneider 1991: 34-41). Pour notre part, nous nous sommes positionnés en marge de ce courant. Ainsi, l'analyse de réseau ne constitue dans cette étude qu'un outil permettant d'appréhender les relations qu'ont entretenues les divers acteurs entre eux (Scott 1991).

Nous avons choisi cette technique d'analyse, car nous estimions qu'elle répondait à nos besoins; notre problématique ne s'attache en effet qu'en partie à l'étude des relations entre acteurs: arrangement politico-administratif, exclusion ou non des acteurs sociaux, et plus généralement la structure fédéraliste en termes de relations entre niveaux différents de mise en oeuvre et entre entités administratives de même niveau institutionnel (Confédération, cantons et communes) et leur autonomie relative.

Pour ce faire, nous avons demandé à l'ensemble des acteurs interrogés avec qui et avec quelle fréquence ils ont entretenu des contacts dans le cadre du projet. Comme nous n'avons interrogé que les quelques 10 à 20 acteurs les plus importants dans chaque projet, nous avons complété les relations pour lesquelles nous ne disposions pas d'informations directes sur la base de notre connaissance générale des cas provenant des entretiens, des articles de presse et des documents secondaires. Ces données ont été introduites dans une matrice relationnelle présentant ainsi l'ensemble des contacts entre tous les acteurs concernés. Ceci a été effectué pour chacune des phases du projet. C'est donc plus d'une trentaine de matrices que nous avons été amenés à traiter ensuite à l'aide du logiciel UCINET (Borgatti et al. 1992). Pour répondre à notre questionnement, nous avons utilisé deux dimensions de l'analyse de réseaux: les cliques et la centralité.

2.4.2.2 Les cliques

Les alliances peuvent être opérationnalisées à l'aide des concepts de *clique*, *n-clique* et *n-clan* (Scott 1991: 103-125). La clique est un concept restrictif puisqu'il se définit comme un groupe d'acteurs où tous les acteurs sont liés les uns ou autres et uniquement à ceux-là. Ce concept ne prend pas en considération les acteurs qui ont d'autres contacts en dehors de la clique. Une extension de ce concept est celui de *n-clique*, où *n* indique le nombre de "pas" qu'un acteur doit faire pour rentrer en contact avec un autre acteur. Ainsi 2-clique signifie que l'on prend en considération les acteurs qui sont en contact direct ou indirect, c'est-à-dire en contact par l'intermédiaire d'un seul autre acteur. Plus on augmente *n* pour l'analyse de la clique, plus la clique devient grande et plus les acteurs sont faiblement connectés entre eux. Finalement, le concept de *n-clan* nous donne un compromis entre les deux précédents puisque *n* représente non seulement le nombre de pas, mais aussi le périmètre de la clique.

2.4.2.3 La centralité

L'analyse de réseaux réalisée à l'aide d'UCINET offre trois mesures de la centralité d'un acteur dans un réseau (Scott 1991: 85-99; Sciarini 1994: 230-233): la *centralité locale* (degree centrality); la *centralité globale* (closeness centrality); le *statut d'intermédiaire* (betweenness centrality).

L'indice de centralité locale indique le nombre d'acteurs avec lequel un acteur est en contact direct. Cette mesure nous informe sur la centralité d'un acteur par rapport à son entourage.

L'indice de centralité globale indique le degré de proximité d'un acteur avec tous les autres acteurs du réseau. Il s'agit d'une distance géodésique (path-distance) vis-à-vis de tous les acteurs. C'est donc le nombre de pas minimum nécessaire à un acteur pour joindre un autre acteur. Plus le réseau est dense, moins il y aura de différence entre les centralités locale et globale.

La betweenness centrality (acteur intermédiaire) nous indique si un acteur est un point de passage obligé pour un grand nombre d'acteurs. Ce type de centralité nous servira notamment à la recherche d'acteurs puissants et autonomes, par qui tout passe, et qui sont

de fait incontournables dans un processus de mise en oeuvre; la mesure de centralité peut ainsi servir d'indicateur du pouvoir des acteurs, dans le sens de contrôle sur les autres, en ce que ces derniers sont dépendants de lui pour atteindre leur objectif relationnel (Sciarini 1994: 230-231; Scott 1991: 89-90).

3. CONTEXTE ET SELECTION DES CAS RETENUS

Dans ce chapitre, nous présentons dans un premier temps les critères retenus pour la sélection des cas, puis une fois la sélection réalisée et présentée, nous esquissons les trois cas retenus par politique.

3.1 SELCETION DES CAS DE CONSTRUCTION DE ROUTES PRINCIPALES

3.1.1 Critères de choix des cas

1. *Emprise sur le sol*: puisqu'il s'agit d'étudier une politique à incidence spatiale, les cas doivent présenter le caractère d'une véritable emprise sur le sol, donc consister en la construction de nouveaux tronçons plutôt qu'en la réfection de la chaussée ou la pose de trottoirs.
2. *Infrastructure de grand transit*: la politique à incidence spatiale qui a été choisie étant celle des routes principales subventionnées par la Confédération, les aménagements à prendre en compte doivent appartenir à ce réseau.
3. *Problématique urbaine*: le cas doit se présenter à proximité d'une agglomération. Un aménagement routier situé dans une zone inhabitée ou peu habitée présente peu d'intérêt par rapport à notre questionnement; d'une part, l'existence de conflits au niveau local en matière de politique routière nécessite la présence d'un certain nombre de riverains de l'aménagement projeté. D'autre part, la problématique périphérie de la

périphérie nécessite une périphérie sociale, soit une certaine stratification sociale dans l'espace. Ce critère peu se subdiviser en deux dimensions:

- *Contournement*: choisir des cas de contournements implique automatiquement de se situer à proximité d'une agglomération et présente les avantages mentionnés ci-dessus.
- *Nombre d'habitants*: un nombre minimal d'habitants dans la commune concernée par le contournement garanti l'existence d'une certaine stratification, donc d'une spatialisation différenciée des groupes sociaux. On peut choisir un seuil minimal de 3000 habitants³⁷.

4. *Localisation géographique*: en lien avec le critère précédent, celui-ci propose dans la mesure du possible de choisir des cas se situant sur le Plateau et dans le Jura plutôt que dans les Alpes. Dans ces dernières régions en effet, les communes sont le plus souvent de petite taille, mais surtout faiblement stratifiées socialement en raison d'une économie souvent basée sur l'agriculture (les lieux axés sur le tourisme peuvent, dans une certaine mesure, faire exception).

5. *Etat de la mise en oeuvre*: l'idéal serait de disposer de cas dont l'essentiel de la planification s'est déroulé durant la dernière décennie et qui soient achevés (en terme de résolution de conflit pour le moins) au moment où la récolte des données est effectuée. Ceci est particulièrement difficile en matière de constructions routières. En effet, la planification en ce domaine est très longue. L'idée d'un projet d'aménagement peut naître quelquefois 70 ans avant sa réalisation effective (voir par exemple le tunnel sous la Vue-des-Alpes). En particulier, la période consacrée au choix d'une variante (qui est l'étape déterminante de la mise en oeuvre dans notre problématique) peut durer plusieurs décennies³⁸. Ainsi, il y a des chances pour que, si

³⁷ A l'instar de Friedrichs (1980: 17), nous renonçons à construire une définition sociologique ou propre à notre problématique de la ville et préférons, pour éviter des problèmes théoriques et méthodologiques insurmontables, nous en tenir à une grandeur minimale exprimée en nombre d'habitants. Friedrichs avait considéré pour l'Allemagne le chiffre administratif de 5'000 habitants, seuil à partir duquel tout ensemble construit est vu comme une "ville". Nous avons voulu être plus larges en choisissant un niveau inférieur de 3'000 h. Cependant, il faut souligner qu'il est d'usage en Suisse de parler de "ville" à partir de 10'000 habitants. L'idéal serait donc de pouvoir se rapprocher d'un tel nombre.

³⁸ On notera que la période consacrée à attendre de disposer des fonds nécessaires à la réalisation de l'aménagement projeté peut également être très longue et repousser les travaux durant de nombreuses années.

la résolution du conflit, a fortiori la construction ou la mise en service, a eu lieu durant la décennie 1985-1995, la choix des variantes se soit déroulé longtemps avant (risques de "trous de mémoire" des acteurs et de modifications structurelles, mais également absence d'EIE). De même, si pendant cette même période se déroule l'étape de la planification consacrée au choix des variantes, on peut s'attendre à ce que, dans la plupart des cas, la construction ne démarre pas dans l'immédiat (risque de modifications ultérieures). Ce critère s'avère donc délicat à appliquer et il s'agira de choisir des cas de mise en oeuvre avancés en trouvant un équilibre entre les deux situations décrites ci-dessus. Ainsi, plus que remplir ou non une exigence, il s'agira, pour ce critère, de préciser dans quelle mesure on s'en approche; pour chacun des cas observés, nous mentionnerons à quelle étape de la mise en oeuvre il se trouve selon la typologie suivante (en étant conscient que chacune de ces étapes se recourent, se superposent, s'inversent ou varient selon les cas):

- *Etape 1: naissance du projet:* lancement de certaines idées, préétudes, propositions
- *Etape 2: choix d'une variante:* débats, affrontements, consultations, négociations
- *Etape 3: étude de la variante:* études approfondies, EIE, mise à l'enquête, opposition, recours
- *Etape 4: réalisation:* déblocage des crédits, votations, construction, mise en service.

6. *Financement fédéral:* la Confédération agissant essentiellement par le biais financier, il s'agit de choisir des cas d'aménagement dans des cantons où le taux de subventionnement soit d'une certaine importance. il conviendrait donc d'éviter les cantons possédant surtout des routes de plaine et dont la capacité financière est telle que l'influence de la Confédération en devient relativement mineure. Selon les annexes 1 et 2 de l'ordonnance sur les routes principales du 8 avril 1987 (RS 725.116.23), on pourrait éliminer les cantons de Zurich, Zoug, Bâle-Ville et Genève.

7. *Attitude vis-à-vis des routes:* pour ne pas introduire de biais par rapport à notre problématique, il serait peut-être judicieux de ne pas choisir des cas se situant dans

des cantons ayant un rapport conflictuel avec les problèmes routiers, c'est-à-dire où la population a une aversion particulière pour tout aménagement et où elle serait a priori opposée à tout nouveau projet. De telles attitudes peuvent se traduire notamment par un comportement de vote souvent déviant par rapport au reste de la Suisse. Si l'on considère les deux initiatives récentes concernant des constructions routières en général, l'initiative des Alpes (1994) et Halte au béton (1990), on constate que, dans le premier cas, le canton d'Uri se distingue nettement par une acceptation de presque 90% de sa population contre une moyenne nationale de 52% et que, dans le second cas, la plus forte approbation provient du canton de Bâle-Ville avec près de 44% de voix positives contre environ 29% pour tout le pays (Passy et al. 1990; Hardmeier 1994). Des aménagements dans ces deux cantons ne devraient donc pas être choisis.

8. *Conflict ou consensus*: notre problématique implique que deux cas consensuels et un cas conflictuel soient choisis. Il s'agit donc de qualifier chacun des processus de mise en oeuvre de contournement selon l'un ou l'autre de ces concepts. Il va de soi qu'un cas consensuel ne signifie pas que tout s'est toujours déroulé dans la plus parfaite harmonie, mais que l'ensemble du processus a tendu, progressivement, vers un certain consensus. Au contraire, un cas conflictuel se caractérise par une hostilité régulière et une intensité élevée d'un bout à l'autre du processus.

3.1.2 Choix des trois cas de construction de routes principales et justification

Sur les 94 projets d'une certaine ampleur entrepris sur le réseau suisse des routes principales, nous avons retenu dans un premier temps les 48 qui concernaient des contournements. Sur ces 48, nous avons ensuite pris en compte les 27 qui touchaient des communes de plus de 3000 habitants. Cela nous a permis ainsi d'appliquer dans un premier temps le critère relatif à la problématique urbaine. Nous avons ensuite passé ces 27 cas au crible de nos critères, ce qui nous permis de retenir les trois qui les remplissait le mieux. Il s'agit des contournements de Delémont (JU), Wagen-Eschenbach-Schmerikon (SG) et de Locarno (TI). Nous présentons ci-dessous une brève présentation du cas et une description de celui-ci à l'aide des six critères retenus pour la sélection des cas.

3.1.3 Le contournement de Delémont (JU)

3.1.3.1 *Présentation sommaire*

L'idée de contourner Delémont date déjà des années cinquante. Les choses se précisent dans les années soixante-dix et prennent un tour décisif dès l'indépendance du canton du Jura et au début des années quatre-vingt grâce à l'action de certains députés Delémontains au Grand Conseil. Les variantes se sont succédées durant la planification. Passant d'abord à l'extérieur de la cité, elles s'en sont rapprochées (la raison majeure en est la concurrence de la Transjurane mettant en danger le subventionnement de la route principale), jusqu'à s'intégrer pleinement au trafic de la ville, d'où le nom de Route de Distribution Urbaine. La mise à l'enquête date de 1988. Les travaux ont démarré vers 1992-1993. En 1996, la première moitié du contournement est achevée. L'ensemble du projet est devisé à 57 millions de francs dont 81% à la charge de la Confédération.

Phase 1: avant l'indépendance du canton du Jura, le canton de Berne avait prévu de contourner la ville de Delémont à l'aide d'une route passant au sud de la cité. Les travaux n'avancèrent guère à l'époque, Berne ne voulant pas investir dans les futurs districts indépendants. Les choses changent en 1979: le nouveau gouvernement jurassien met sur pied une commission réunissant l'ensemble des acteurs administratifs concernés (Office fédéral des routes, CFF, offices cantonaux des routes / aménagement du territoire / environnement / etc., Delémont, Urbaplan) afin d'établir une variante à proposer au parlement. Le projet stagne cependant, le chef du département ayant donné la priorité à d'autres ouvrages. Des interventions énergiques au parlement de la part de députés delémontains, notamment en 1983 et 1985, permettent de redonner la priorité au contournement de Delémont. Au sein de la commission, la configuration du contournement prend lentement forme. Celui-ci devient une route de distribution urbaine, de plus en plus intégrée dans le réseau de la ville.

Phase 2: La configuration de la route ne va pas sans inquiéter certains acteurs. Notamment, à la fin 86, Combat socialiste s'inquiète de la disparition des jardins familiaux sis le long de la ligne de chemin de fer et que la route devrait faire disparaître. La municipalité garantit qu'ils seront remplacés. En outre, des discordances entre canton et commune apparaissent, cette dernière souhaitant que les intérêts des piétons et des

cyclistes soient mieux pris en compte. D'autres, enfin, se plaignent de la lenteur de la planification. Finalement, la variante officielle est mise à l'enquête au printemps 1988. Les oppositions pleuvent. Il faut retenir celles des riverains du quartier de la Blancherie se plaignant de la boucle de circulation, de l'arrivée d'un viaduc et de la mauvaise prise en compte des piétons, et celles des habitants de la zone Emile-Boéchat, craignant l'arrivée d'une route à fort trafic près de leurs habitations. La municipalité est partagée entre son soutien au projet et les préoccupations des habitants. Ces dernières sont largement répercutées dans la presse régionale et locale dont certains titres prennent clairement position contre le projet. Soumis à ces critiques, le canton demandera en automne une expertise de la route à l'EPFL qui conclura, à quelques propositions de modification près, que le projet est exemplaire. Toutefois, la vigueur des oppositions conduira le canton à proposer une nouvelle variante en 1989, la variante Blancherie. Elle se distingue surtout par une configuration différente du viaduc permettant d'éviter une arrivée dans les zones d'habitation. La ville de Delémont, d'abord favorable à celle-ci, se rangera finalement à la variante officielle. C'est cette dernière que le gouvernement cantonal recommande au parlement en août 1989. Dans le même temps, deux acteurs privés proposent leurs propres variantes présentant des caractéristiques plus ou moins "acrobatiques" et imposantes. En mars 1990, le parlement adopte le projet de route de distribution urbaine, mais renonce à fixer définitivement le tracé, trahissant par-là l'importance du soutien dont bénéficie la variante Blancherie. Toutefois, les députés se prononcent pour la variante officielle, mais avec modifications.

Phase 3: La décision du parlement n'est pas attaquée en référendum. Pourtant, peu après la décision du parlement, une association ad hoc se créera. Emmenée par l'un des acteurs privés ayant proposé une variante durant la phase précédente, elle regroupera des opposants de la Blancherie et d'Emile-Boéchat souhaitant poursuivre la lutte. Ils tentent de se faire entendre autant au niveau du canton que de l'Office fédéral des routes. Malgré les rencontres obtenues et le battage fait, le succès sera maigre et la contestation s'éteindra d'elle-même. Toutefois, leur insistance ne sera pas sans influence sur le résultat final. C'est ainsi que, fin 1991, le gouvernement présente son second message sur la route de distribution urbaine. La variante proposée est une variante officielle améliorée: les feux sont tous supprimés et remplacés par des giratoires, la boucle de

circulation à la Blancherie est abandonnée et des mesures en faveur des piétons et des cyclistes sont prises. Au printemps 1992, le parlement adopte ce projet et lève les dernières oppositions. Personne ne recourra. En 1993, les travaux débutent. Le premier tronçon entre en service en 1994. D'autres tronçons suivent. L'achèvement des travaux est prévu pour 1999.

3.1.3.2 Evaluation du cas en fonction des critères retenus

Tableau 15: Evaluation du cas Delémont selon les critères de sélection

Critères		Remarques
1.	Emprise sur le sol	OK. Une route de contournement est un ouvrage d'une certaine dimension.
2.	Infrastructure de grand transit	OK. Il s'agit d'un tronçon appartenant au réseau suisse des routes principales.
3.	Problématique urbaine	OK. Par définition, il s'agit d'une route de contournement d'une commune de 12'000 habitants.
4.	Localisation géographique	OK. Le projet ne se situe pas dans une zone périphérique essentiellement agricole.
5.	Etat de la mise en oeuvre	OK. La route est construite et entrée en partie en fonction (étape 4).
6.	Financement	OK. Taux de subventionnement fédéral de 81%.
7.	Attitude vis-à-vis des routes	OK. On en se trouve pas dans un canton "excessivement" favorable ou hostile aux aménagements routiers.

3.1.4 Le contournement de Wagen-Eschenbach-Schmerikon (SG)

3.1.4.1 Présentation sommaire

Le canton de Saint-Gall envisageait depuis de nombreuses années de relier la route de l'Oberland zurichois (T17) avec la N3 à Schmerikon, ce qui permettrait entre autres de soulager Rapperswil-Jona (voire Rüti) et de servir de route de contournement pour les communes de Eschenbach, Wagen et Schmerikon et quelques autres petites localités des environs. Il s'agit d'un aménagement de 8,8 km devisé à 254 millions de francs dont 169 à la charge de la Confédération

Phase 1: lors de cette première phase, le canton de Saint-Gall entend planifier une route servant essentiellement de jonction entre deux tronçons de route à fort transit dont les travaux se sont terminés en 1978 et 1985. Cet aménagement fait l'unanimité. Il est projeté selon les conceptions de l'époque de "l'euphorie autoroutière", selon lesquelles priorité est donnée à la route et aux automobiles. Cela signifie que l'urgence pour le

canton est de connecter la route principale T17 avec l'autoroute N13. Les communes de la région concernée émettent cependant certaines revendications qui sont prises en compte par le canton. Ce dernier fait même réaliser une étude d'impact qui propose la réalisation d'un nouveau tunnel. Dans le même temps, la législation helvétique s'étoffe en matière environnementale, tendance qui ne cessera pas tout au long du déroulement du cas. La période de planification prend ainsi place à une époque charnière; l'avenir va voir apparaître de nouveaux acteurs, puissants et bénéficiant de nouvelles ressources légales et symboliques.

Phase 2: cette phase se caractérise par une forte mobilisation contre le projet routier. Après la phase de planification proprement dite, les premiers plans sont rendus publics et mis en consultation. Alors que les communes concernées - à l'exception de St. Gallenkappel - soutiennent activement le projet présenté, des représentants de partis de gauche et écologistes ainsi que d'organisations de protection de l'environnement et de la nature, mais aussi des agriculteurs, émettent des critiques sur la route. Celles-ci s'amplifient après l'adoption officielle du projet par le gouvernement cantonal et la promulgation du message y relatif en septembre 1990. Même si la route y est désormais d'abord présentée comme route de contournement chargée de désengorger les localités de la région, les opposants mettent d'abord en évidence le fait qu'elle dévore beaucoup de terrain agricole, qu'elle comporte des aménagements surdimensionnés (jonction Neuhaus, viaduc, tunnels sous l'Uznaberg), met en danger nombre de biotopes importants (au premier titre desquels des marais) et ne remplit pas sa prétendue fonction de délestage. Dans la région, une organisation ad hoc se crée qui fait parvenir une pétition au parlement cantonal demandant de revoir le projet. Cependant, comme le parlement adopte tel quel le projet au printemps 1991, faisant fi des critiques apportées, les opposants décident de lancer un référendum contre le projet. Les signatures nécessaires sont rapidement récoltées, notamment grâce à une mobilisation dans l'ensemble du canton. Après une campagne houleuse, la population saint-galloise accepte le projet de route par près de 55% des votants en décembre 1991.

Phase 3: dans cette phase, la mobilisation est réorientée dans le sens d'une action moins populaire et plus judiciairisée. Suite à la mise à l'enquête en juin 1992, les organisations

de protection de l'environnement ainsi que la commune de St. Gallenkappel font opposition au projet. Ils reprochent à la variante proposée d'être surdimensionnée, notamment à cause de la jonction à Neuhaus et le viaduc prévu, et de mettre en danger plusieurs biotopes d'importance nationale. Le traitement de ces oppositions conduit le canton à revoir son projet. C'est ainsi qu'en 1994, le gouvernement saint-gallois met à l'enquête une variante modifiée qui tente de mieux protéger certains marais, de s'éloigner de la lisière des forêts et de réduire l'impact dans le paysage et sur le sol des ouvrages d'art. Une nouvelle mise à l'enquête a lieu. Les organisations de protection de l'environnement et de la nature ainsi que la commune de St. Gallenkappel maintiennent leur opposition, estimant que les véritables problèmes (biotopes, viaduc) n'étaient pas réglés. L'OFEFP se prononce négativement sur le projet pour les mêmes raisons et annonce qu'il refusera de délivrer une autorisation de défricher. En fin d'année, le gouvernement saint-gallois lève cependant les oppositions. Au début de l'année 1995 les organisations de protection de l'environnement et de la nature déposent un recours au Tribunal fédéral. Pour sa part, la commune de St. Gallenkappel jette l'éponge, faute de ressources et ne voulant se risquer dans un conflit politique majeur avec le canton. L'attente de la décision de la cour fédérale met à mal la patience des partisans de la route. Les entreprises de construction de la région ainsi que les élus politiques donnent de la voix pour réclamer une décision rapide et pour accuser les organisations de protection de l'environnement de ne pas respecter les décisions démocratiques. La décision du Tribunal fédéral en mars 1996 est un coup de tonnerre dans le ciel politique saint-gallois: en se rangeant aux arguments des opposants et de l'OFEFP, elle contraint le canton à revoir sa copie

Phase 4: le canton, pressé de toutes parts, se dépêche de mettre sur pied une procédure de négociation avec les organisations de protection de l'environnement. Un groupe est créé qui se rencontrera trois fois, de mai à octobre 1996. Il comptera des représentants des organisations, de l'OFEFP, du canton et des communes (Eschenbach et St. Gallenkappel). Cela aboutit à une nouvelle variante sérieusement redimensionnée avec notamment abandon du viaduc et prolongement du tunnel de Balemrain. Cette variante, qui a trouvé l'agrément de tous les acteurs, a été mise à l'enquête en décembre 1996.

3.1.4.2 Evaluation du cas en fonction des critères retenus

Tableau 16: Evaluation du cas Wagen-Eschenbach-Schmerikon selon les critères de sélection

Critères		Remarques
1.	Emprise sur le sol	OK. Une route de contournement est un ouvrage d'une certaine dimension.
2.	Infrastructure de grand transit	OK. Il s'agit d'un tronçon appartenant au réseau suisse des routes principales.
3.	Problématique urbaine	OK. Par définition, il s'agit d'une route de contournement d'un ensemble de communes représentant 13'000 habitants (5000 pour Eschenbach et Uznach).
4.	Localisation géographique	OK. Le projet ne se situe pas dans une zone périphérique essentiellement agricole.
5.	Etat de la mise en oeuvre	OK. La mise à l'enquête du projet qui a été l'objet d'un compromis a été effectuée et s'est déroulée sans heurt (étape 3 - étape 4).
6.	Financement	OK. Taux de subventionnement fédéral de 68%.
7.	Attitude vis-à-vis des routes	OK. On en se trouve pas dans un canton "excessivement" favorable ou hostile aux aménagements routiers.

3.1.5 Le contournement de Locarno (TI)

3.1.5.1 Présentation sommaire

L'idée de contourner Locarno s'inscrit dans le projet de connecter Brissago à la N2 en délivrant les communes du bord du lac, dont notamment Ascona pour laquelle un contournement en tunnel fut entrepris quelques années plus tôt, du trafic de transit. Après que diverses idées grandioses aient été lancées (pont, par exemple), l'administration tessinoise commença à planifier au début des années 80 le contournement en tunnel. En 1987, le gouvernement présenta son message. L'élément majeur du projet est un tunnel sous la montagne d'une longueur de 5,2 km de Tenero/Mappo à Morettina/Castello Locarno. Le prix était de 428 millions de francs avec un taux de subventionnement fédéral de 77%.

Phase 1: dès la fin des années 1960, un certain nombre de propositions furent émises en vue de régler globalement les problèmes de circulation du Locarnese. Trois projets étaient en lice: un tunnel sous le lac, un pont sur le lac, un contournement de Ascona-Locarno. La solution du contournement l'emporta au début des années 1970. Après que le Grand Conseil eut classé ce dossier en priorité absolue, le gouvernement tessinois intégra un tel projet dans son programme de réalisations routières. Au début des années 1980, le projet de contournement d'Ascona est adopté par les autorités cantonales. Il est attaqué par des organisation de protection de la nature et du paysage et subi quelques modifications. Les travaux débutent en 1986. Dans le même temps, la planification du contournement de Locarno suit son cours. Un problème est occasionné par la cheminée d'aération à laquelle la commune de Brione s'oppose. En fin d'année, le grand conseil adopte le crédit de préinvestissement pour ce projet.

Phase 2: La mise à l'enquête du projet en automne 1986 voit apparaître une série d'oppositions. Deux communes s'opposent à la clef de répartition des charges financières. Surtout, l'Association Transports Environnement (ATE) s'oppose à l'ensemble du projet, car celui-ci serait uniquement axé sur les besoins de l'automobile, ignorerait les besoins des autres usagers et ne proposerait pas de mesures de modération du trafic dans les communes contournées (Locarno, Muralto, Minusio). En outre, l'impact environnemental serait négligé, notamment dans la plaine du Magadino. Suite à cette opposition, le gouvernement tessinois assure l'ATE que des mesures d'accompagnement seront prises, notamment grâce à la mise sur pied d'une commission ad hoc. L'ATE retire ensuite son opposition. En fin d'année, le gouvernement présente son message. Début 1987, l'ATE revient à la charge, estimant que le contournement proposé souffre toujours des même carences. En outre, une association ad hoc "Per un piano di Magadino a misura d'uomo" se constitue. Elle est composée de paysans (plutôt bios) du Magadino opposés à une route d'une telle dimension sur leurs terres. Ces deux organisations agitent la menace du référendum. La commission parlementaire qui traite ce dossier trouve un arrangement de dernière minute: elle propose au grand conseil de renoncer aux quatre voies dans le Magadino, ce que celui-ci accepte. Cependant, quelque jours après, le Partito ecologico liberale de V. Oehen (ex-Action nationale) annonce qu'il lance un référendum, soutenu par quelques personnalités locales. Il proteste également

contre le gaspillage de terres agricoles et milite en faveur de la variante passant par un pont au-dessus du lac. Les organisations écologistes ne soutiennent pas ce référendum, considérant que les solutions proposées sont pires que le projet officiel. De fait, le référendum n'aboutit pas.

Phase 3: Les travaux débutent en 1989, notamment avec les forages pilotes. En 1990, un nouveau conflit oppose le canton à l'ATE: la mise à l'enquête du tronçon dans le Magadino, dont une partie possède quatre voies, provoque l'ire de cette dernière. Le canton explique que cela est nécessaire pour des raisons techniques et avait été prévu dès le début. L'ATE ne poursuivra pas son action. Dès 1992, la commission chargée de revoir la circulation dans le Locarnese se met sérieusement au travail après quelques années de cafouillages. En 1993, d'importantes inondations conduisent le canton à achever de mettre à 4 voies la route dans le Magadino. Encore une fois indigné, l'ATE proteste véhémentement, mais n'ira pas plus loin après que le canton lui eut assuré que cela était nécessaire en termes de sécurité. Quelques conflits sporadiques ont encore lieu à propos des gênes occasionnées par le chantier, des problèmes de bruit, la cheminée d'aération ou les mesures de modérations du trafic prises ou projetées par la commission. Le contournement entre en fonction en 1996.

3.1.5.2 *Evaluation du cas en fonction des critères retenus*

Tableau 17: *Evaluation du cas Locarno selon les critères de sélection*

Critères		Remarques
1.	Emprise sur le sol	OK. Une route de contournement est un ouvrage d'une certaine dimension.
2.	Infrastructure de grand transit	OK. Il s'agit d'un tronçon appartenant au réseau suisse des routes principales.
3.	Problématique urbaine	OK. Par définition, il s'agit d'une route de contournement d'une commune de 15'000 habitants.
4.	Localisation géographique	OK. Le projet ne se situe pas dans une zone périphérique essentiellement agricole.
5.	Etat de la mise en oeuvre	OK. Le contournement est construit et est entré en fonction (étape 4).
6.	Financement	OK. Taux de subventionnement fédéral de 77%.
7.	Attitude vis-à-vis des	OK. On ne se trouve pas dans un canton

	routes	"excessivement" favorable ou hostile aux aménagements routiers.
--	--------	---

3.2 **SELECTION DES CAS DE CONSTRUCTION DE LIGNES A TRES HAUTE TENSION**

3.2.1 Critères de choix des cas

1. *Emprise sur le sol*: puisqu'il s'agit d'étudier une politique à incidence spatiale, les cas doivent présenter le caractère d'une véritable emprise sur le sol, donc consister en la construction de nouveaux tronçons plutôt qu'en une simple pose de nouveaux câbles sur les pylônes existants.
2. *Infrastructure importante de transport d'électricité*: la politique à incidence spatiale qui a été choisie étant celle des lignes électriques de l'approvisionnement général à très haute tension nécessitant une étude d'impact sur l'environnement, les aménagements à prendre en compte doivent appartenir à ce réseau.
3. *Localisation géographique, types de conflits*: les lignes électriques à très haute tension traversent très souvent des régions alpines isolées et peu peuplées. Si elles touchent des zones naturelles parfois protégées par la législation fédérale ou cantonale, elles n'affectent pas forcément des zones habitées ou urbanisées. Afin d'assurer une certaine diversité des conflits potentiels, les cas doivent être choisis dans des régions urbanisées présentant en même temps des enjeux environnementaux importants.

La construction d'une ligne à très haute tension peut susciter des conflits très variés: des conflits quant à la protection de la nature et du paysage (y c. du patrimoine), des conflits quant à l'aménagement du territoire, des conflits de proximité (champs électromagnétiques, bruit, dévalorisation du terrain etc.) et des conflits quant au besoin de l'installation (conflit autour de l'objectif de la ligne électrique: est-elle destinée à l'approvisionnement ou au commerce?). Le plus souvent on peut observer une combinaison de ces conflits dans une configuration particulière à chaque cas. Il y a néanmoins des idéaux-types de configuration en fonction de la *localisation* de la ligne

et de son *objectif*: (1) *Conflits de type nature-paysage*: Une ligne est construite dans une zone (alpine) peu habitée et peu urbanisée et sert principalement à relier les grandes centrales électriques en Suisse, c'est-à-dire à l'approvisionnement du pays. (2) *Conflits de type nature-paysage et de besoin*: Une ligne est construite dans une zone (alpine) peu habitée et peu urbanisée et sert essentiellement à évacuer le courant produit dans les Alpes vers le plateau et vers l'étranger, voire à relier des réseaux étrangers. (3) *Conflits d'aménagement du territoire et de proximité*: Une ligne est construite dans une zone habitée le long de multiples voies infrastructurelles existantes et sert avant tout à relier les grandes centrales en Suisse, c'est-à-dire à l'approvisionnement du pays. (4) *Conflits de type nature-paysage, d'aménagement du territoire, du besoin et de proximité*: Une ligne est construite dans une zone habitée le long de multiples voies infrastructurelles existantes et sert à évacuer le courant produit dans les Alpes vers le plateau et vers l'étranger, voire à relier des réseaux étrangers.

L'étude du conflit nous semble particulièrement propice dans des cas de conflits multiples tels que proposés par l'idéal-type (4).

4. *Etat du programme administratif*: ces dernières années, la législation régissant la construction de lignes à très haute tension a connu plusieurs modifications, la plus importante étant celle de l'introduction de l'obligation d'effectuer une étude d'impact sur l'environnement. En même temps, la procédure d'approbation des plans, ayant jusqu'en 1990 fait l'objet de deux étapes majeures distinctes, l'approbation de principe et l'approbation des plans de détail, a été ramenée en une seule procédure, même si l'expropriation ainsi que l'octroi de l'autorisation de défrichement font encore l'objet de procédures distinctes.

Comme les modifications au niveau du programme administratif ont eu un impact considérable sur l'accès de différents acteurs à des ressources telles que l'information ou le droit de recours et par ce biais sur le réseau d'acteur (Kissling-Näf, 1995: 287ss), il serait souhaitable que les trois cas d'étude fassent l'objet de régimes comparables. Il n'existe pas de cas de lignes dont la procédure se soit déroulée entièrement après l'introduction des modifications. A l'opposé, pour des raisons d'accès aux données (mémoire des acteurs), il ne semble pas judicieux de prendre en

compte des cas dont la procédure s'est entièrement déroulée dans les années 1970 et 1980. Ceci nous amène à ne prendre en considération que les cas particulièrement intéressants ayant parcouru d'une façon ou d'une autre différents régimes d'approbation. Il est par conséquent important de choisir des cas d'une durée suffisamment longue pour pouvoir contrôler le passage d'un régime à l'autre.

5. *Etat de la mise en oeuvre*: l'idéal serait de disposer de cas dont l'essentiel de la planification s'est déroulé durant les dix dernières années et qui soient achevés (idéalement jusqu'à ce que l'approbation des plans ait force de loi) au moment où la récolte des données est effectuée. Ceci est d'autant plus difficile si l'on prend en compte le critère précédant. En effet, comme pour les routes, la planification d'une ligne à très haute tension est particulièrement longue. La planification du réseau à très haute tension a été fortement influencée par l'interconnexion des réseaux nationaux au réseau international (d'abord à 220 kV puis à 380 kV) entamé à la fin des années 1950³⁹. Le choix d'un couloir de transport électrique s'effectue au niveau des préétudes effectuées par les grands distributeurs d'électricité (Überlandwerke) et fait l'objet de longues négociations entre les entreprises électriques. Comme ces études portent le plus souvent sur des variantes recouvrant des espaces extrêmement larges (p.ex. le choix d'un col de transit), nous nous intéressons pour la présente étude avant tout à la planification plus fine qui se déroule avec une certaine publicité et médiatisation d'intérêts multiples dans une région particulière. Il suffit donc que la planification concernant le choix du tracé se déroule dans notre espace d'étude de dix ans. Voici les étapes habituelles de la construction d'une ligne à très haute tension:

- *Etape 1: naissance du projet*: préétudes et planification auprès du distributeur d'électricité, études de variantes⁴⁰
- *Etape 2: choix d'une variante*: consultations informelles des principaux acteurs (services fédéraux, cantonaux et communaux concernés, év. des organisations

³⁹ En 1958, huit pays, dont la Suisse, participaient à la première interconnexion européenne dans le cadre de l'Union pour la coordination de la production et du transport de l'électricité (UCPTE). (Electricité romande (1994). L'électricité se joue des frontières. Lausanne: Electricité romande.)

⁴⁰ C'est seulement depuis l'introduction de l'OEIE que l'étude de variantes au sens de la pré-étude à l'étude d'impact sur l'environnement est effectué au stade de la procédure d'approbation. Comme les projets en question sont loin d'être achevés, ce nouveau déroulement n'est pas pertinent ici.

pour la protection de l'environnement et év. des privés particulièrement importants, industriels notamment), étude d'impact sur l'environnement si applicable.

- *Etape 3: consultation dans le cadre de la procédure d'approbation des plans:* consultation des services fédéraux et cantonaux, des communes et des organisations pour la protection de l'environnement, mise à l'enquête, opposition, études de variantes alternatives.
- *Etape 4: approbation et phase de recours:* règlement des litiges, le cas échéant procédures d'expropriation, recours de première voire de deuxième instance.
- *Etape 5: réalisation:* construction, mise en service, év. démantèlement de lignes provisoires ou devenues obsolètes.

6. *Planification nationale:* la construction des lignes électriques relève aujourd'hui d'une *planification nationale*; mais celle-ci est encore largement *para-étatique*; la Confédération n'y intervient que de manière subsidiaire, notamment par le biais de l'aménagement du territoire. La Confédération a toutefois la haute surveillance sur l'approbation des plans soumis par les entreprises électriques. Si l'exercice de ce contrôle a été délégué dès son introduction au début du siècle à l'Association suisse des électriciens (ASE), le DFTCE constitue toutefois la première instance de recours et le Conseil fédéral la deuxième. En ce sens, la construction de lignes à très haute tension est une des rares politiques où la Confédération intervient directement dans la planification du projet, c'est-à-dire de la décision d'application.

7. *Attitude vis-à-vis de la politique énergétique:* l'attitude particulièrement favorable ou défavorable face à la production d'électricité dans certains cantons a un effet certain sur le degré de conflictualité. Cet effet ne sera pas contrôlable dans le research design, et les cas devraient, par conséquent, être choisis en essayant de garder constant ce facteur. Les résultats des votations récentes sur l'énergie peuvent nous servir d'indicateur pour donner un cadre à notre choix. Il s'agit des votations suivantes: Article sur l'énergie 1983, Initiative énergétique 1984, Initiative antiatomique 1984, Article sur l'énergie 1990, Abandon du nucléaire 1990 et Moratoire nucléaire 1990.

Sur la base d'une analyse des écarts moyens des pourcentages d'approbation par canton, on constate que les habitants de Schwytz (41%), Bâle-Ville (80%), Bâle-Campagne (47%), Appenzell Rhodes intérieures (48%), Argovie (58%), Turgovie (36%), Valais (62%), Neuchâtel (34%), Genève (71%) et Jura (37%) s'écartent fortement de la moyenne générale⁴¹.

8. *Conflit ou consensus*: comme notre problématique implique que deux cas consensuels et un cas conflictuel soient choisis, il s'agit de qualifier chacun des processus d'approbation de lignes à haute tension en ces termes. Il va de soi qu'un cas conflictuel ne signifie pas que tout s'est toujours déroulé dans la plus parfaite harmonie, mais que l'ensemble du processus a tendu, progressivement, vers un certain consensus. Au contraire, un cas conflictuel se caractérise par une hostilité permanente et d'une intensité élevée et égale d'un bout à l'autre du processus.

3.2.2 Choix des trois cas de construction de lignes à haute tension et justification

En matière de transport électrique à très haute tension il n'y a globalement que très peu de cas. L'Inspection fédérale des installations à courant fort gère, en moyenne, environ un cas par année. En nous limitant à la période entre 1985 et aujourd'hui⁴², nous avons pu recenser, à l'aide de l'Inspection et de l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage, une quinzaine de cas, dont la moitié à peine sont achevés. Dans la catégorie de ceux qui ont été soumis à une étude d'impact sur l'environnement, on trouve essentiellement les grands projets d'interconnexion de la Suisse romande avec la France et l'Italie et ceux d'interconnexion de la Suisse orientale (Grisons) avec l'Italie et l'Autriche. Ainsi, nous nous retrouvons avec les cas suivants: Romanel - St-Triphon (VD, Riviera vaudoise), St-Triphon - Chamoson (VS, coteaux du Bas-Valais), Pradella - Martina (GR, Basse-Engadine) et La Punt - Campocologno (GR, Col de Bernina). Comme les deux cas des Grisons se trouvent dans des contextes spatiaux très similaires, nous avons opté pour l'élimination du plus vieux d'entre eux, c'est-à-dire Pradella -

⁴¹ Comme nous nous intéressons simplement aux écarts, ces calculs ont été effectués sans prendre en considération le sens du 'oui', c'est-à-dire sans regarder pour chaque votation si le 'oui' signifie "pro" ou "anti".

⁴² La procédure doit être achevée dans cette période, c'est-à-dire les plans doivent être approuvés.

Martina. Il reste donc trois cas de taille très similaire, dans des contextes très variés et de niveaux de conflictualité différents. Le cas vaudois est globalement le moins conflictuel, le cas valaisan le plus conflictuel et le cas des Grisons démarre dans le conflit et finit avec un consensus.

Ce choix a l'inconvénient de réunir deux projets du même promoteur qui, de surcroît, sont en interdépendance mutuelle. Or, il n'y a guère d'alternative à ce choix, puisque Romanel – St-Triphon est le seul projet important de ligne dans toute la Suisse qui s'est déroulé de façon plus ou moins consensuelle et donc susceptible de servir de cas de contrôle. Ecarter le cas de Chamoson – St-Triphon signifierait choisir celui de Pradella – Martina qui est non seulement en forte interdépendance avec le projet du Col de Bernina, mais se déroule de plus dans le même canton. Le choix conjoint des cas de Romanel – St-Triphon et de Chamoson – St-Triphon nous paraît donc moins problématique d'autant plus que, exception faite du promoteur et de l'Inspection, les acteurs ne sont pas du tout les mêmes et ne sont pas non plus directement reliés.

3.2.3 La ligne à très haute tension du Col de Bernina (GR)

3.2.3.1 Présentation sommaire

La construction de la ligne à très haute tension au Col de Bernina s'inscrit dans les efforts transfrontaliers entrepris au début des années 1970 entre la Suisse, l'Italie et l'Autriche en vue d'assurer l'approvisionnement électrique et de prévenir d'éventuelles interruptions de courant. Dans ce cadre, un premier projet de ligne avait fait l'objet d'un conflit acharné entre les organisations pour la protection de l'environnement et Electricité de Laufenbourg S.A. (EGL) concernant la liaison Pradella – Martina dans la Basse-Engadine. A l'époque, les organisations pour la protection de l'environnement avaient exigé l'étude d'une variante alternative liant la Suisse à l'Autriche à travers le Col de Bernina en passant par l'Italie, le Col de Bernina étant déjà emprunté par deux lignes électriques de 220 kV et de 150 kV des Kraftwerke Bruiso (KWB) ainsi que par un chemin de fer des Chemins de fer Rhétiques. Ces plans ont été écartés au profit de la liaison telle que prévue par EGL.

Phase 1: Les KWB ont toutefois précisé ces plans quelques années plus tard, ceci, d'une part, pour accéder à de nouveaux marchés et, d'autre part, pour proposer à la compagnie nationale italienne Energia Elettrica (ENEL) une alternative à une liaison directe très controversée avec l'Autriche. Les autorités politiques des Grisons se montraient très favorables aux besoins de l'économie électrique. Les *premières consultations* auprès des communes de Pontresina et Poschiavo laissaient également entrevoir un consensus. Le projet des KWB, déposé en avril 1984, prévoyait la construction d'une nouvelle ligne 380 kV à deux ternes. La nouvelle ligne était prévue en partie sur les tracés des lignes existantes à 150 et 220/60 kV et en partie sur un nouveau tracé. Il était prévu de démanteler la vieille ligne 150 kV et d'opérer la ligne 220 kV dorénavant à 150 kV. Même si la mise en consultation du projet auprès des organes fédéraux et cantonaux⁴³ ne suscitait pas d'oppositions majeures, certains offices souhaitaient l'organisation d'une visite des lieux à laquelle l'Inspection a également invité la Ligue grisonne pour la protection de la nature qui s'était renseignée sur le projet. La visite des lieux a fait apparaître d'importants conflits d'utilisation du sol dans les communes touristiques affectées de Pontresina et de Poschiavo. Les KWB ont alors été appelés à étudier des variantes alternatives qu'elles ont toutefois rejetées en raison de coûts supplémentaires trop importants. Les organisations pour la protection de l'environnement (Ligue grisonne pour la protection de la nature et la Ligue grisonne pour la protection du patrimoine), la Commission cantonale pour la protection de la nature et l'Office fédéral des forêts (aujourd'hui OFEFP) contestaient le besoin même du projet et étaient de l'avis qu'une seule ligne dans la région suffisait. Une *deuxième visite des lieux organisée en avril 1995* se termine par une rupture entre les KWB et les représentants des organisations pour la protection de l'environnement.

Phase 2: L'Inspection a alors exigé des *études complémentaires* de la part des KWB, notamment en vue d'un regroupement des lignes sur les mêmes pylônes. A l'issue des études, les KWB ont cédé à certaines exigences mais écartaient fermement l'idée d'une mise en commun des lignes. En même temps elles soulignaient le besoin d'une ligne avec la publication de leurs projets d'agrandissement des installations hydrauliques. Dans une

⁴³ La procédure étant encore régie par les anciennes dispositions, les organisations pour la protection de l'environnement ainsi que les communes ne sont pas consultées directement.

deuxième prise de position, la Commission cantonale pour la protection de la nature a considérablement durci le ton, ceci en accord avec une opposition croissante dans les communes affectées. A Poschiavo, le "Gruppo Arcobaleno" avait commencé à mobiliser le public par le biais de la presse et, à Pontresina, la Bourgeoisie, qui est propriétaire d'une grande partie des forêts, réunit une part important des opposants et fit basculer une assemblée communale en sa faveur. Expertise et contre-expertise se sont succédées, mais les *KWB refusèrent toute nouvelle concession*. Les organisations régionales pour la protection de l'environnement se mirent alors à mobiliser leurs organisations-mères sur le plan national et réussirent à obtenir des concessions en vue d'une mise en commun des lignes sur quelques tronçons.

Phase 3: Il fallut attendre l'entrée en vigueur de la nouvelle Ordonnance sur l'étude d'impact et le rejet des recours pendants au Tribunal fédéral concernant le projet Pradella – Martina pour amener les protagonistes à la *négociation*. Le directeur des KWB est alors entré en contact avec les organisations nationales pour la protection de l'environnement et a réussi à obtenir un accord écrit stipulant qu'elles ne s'opposent plus au projet à condition que les lignes soient regroupées et qu'une étude d'impact soit effectuée. La procédure d'approbation redémarra alors sous le nouveau régime.

Phase 4: Ce nouveau projet, *déposé en juillet 1991*, avait l'accord de tous les acteurs concernés sauf du WWF des Grisons. Celui-ci s'est *opposé* au dernier moment de façon inattendue et a réussi à remobiliser quelques acteurs locaux ainsi que le Club alpin de la région.

Phase 5: Les KWB sont ensuite entrés en *négociation* avec le WWF dans le but d'obtenir son accord et d'éviter qu'il ne recoure contre l'approbation. Démarré dans un climat de méfiance, ces discussions ont néanmoins abouti grâce à l'intervention d'un médiateur. Le WWF a alors renoncé à déposer un recours contre la *décision d'approbation* de l'Inspection intervenue en août 1993.

3.2.3.1.1 Evaluation du cas en fonction des critères retenus

Tableau 18: Evaluation du cas Bernina selon les critères de sélection

Critères		Remarques
1.	Emprise sur le sol	OK. La ligne affecte plusieurs communes.
2.	Infrastructure de grand transit	OK. Il s'agit d'une ligne 380 kV à très haute tension du réseau d'approvisionnement général.
3.	Localisation géographique, type de conflits	OK. Le projet touche une région touristique assez urbanisée ainsi qu'un site IFP.
4.	Etat du programme administratif	OK. Le projet démarre sous l'ancienne procédure tout en étant soumis à l'obligation d'effectuer une étude d'impact.
5.	Etat de la mise en oeuvre	OK (étape 5). La ligne est actuellement en construction (état fin 1997).
6.	Planification nationale	OK. Le projet est à approuver par l'Inspection des installations à courant fort.
7.	Attitude vis-à-vis de la politique énergétique	OK. Le projet ne se trouve pas dans un canton particulier en matière d'attitude vis-à-vis de la politique énergétique.

3.2.4 La ligne à très haute tension Chamoson – St-Triphon (VS)

3.2.4.1 Présentation sommaire

La construction de la ligne à très haute tension entre Chamoson et St-Triphon s'inscrit dans les projets d'augmentation de puissance des installations hydrauliques de Cleuson-Dixence (voir Girard/Knoepfel 1996). La ligne doit permettre d'acheminer le courant supplémentaire vers la Suisse et vers l'étranger. Dans les années 1980, Energie de l'Ouest-Suisse S.A. (EOS) s'est mis à étudier différentes variantes permettant de relier le poste de couplage à Romanel sur Lausanne (VD) et Chippis (VS).

Phase I: Entre les premières publications du projet en juin 1996 et le dépôt des plans auprès de l'Inspection en novembre 1989, EOS a mené une série de négociations avec tous les acteurs cantonaux et locaux impliqués dans le projet. Les services cantonaux

ainsi que les communes ont alors affiché leurs revendications sans toutefois mettre en cause le projet de ligne. La Ligue valaisanne pour la protection de la nature s'oppose au choix de tracé, soit le coteau de la rive gauche et exige que la ligne soit intégrée dans le décor urbanisé et technique dans la Plaine du Rhône. A titre de compensation des impacts supplémentaires, EOS propose de supprimer toute une série de lignes à moyenne tension (65 kV), pour la plupart propriété des Forces motrices valaisannes (FMV).

Phase 2: En empruntant un tracé le long de la ligne 220 kV existante sur le coteau, la variante *mise à l'enquête* en janvier 1990 ne répondait pas aux exigences de la Ligue qui s'est alors opposée au projet sous cette forme tout comme le WWF Valais. Huit des treize communes valaisannes concernées, les Forces motrices valaisannes et Ciba-Geigy à Monthey ont également fait opposition. Lors de la consultation, les services cantonaux ont montré une nette réticence au projet en invoquant le fait que le projet ne se conformait pas au plan directeur cantonal. Le Conseil d'Etat se disait alors incapable de se prononcer sur le projet tant que EOS ne livrera pas des informations techniques complémentaires quant au réseau électrique valaisan. L'OFEFP a déploré des lacunes graves du rapport d'impact et a demandé des études complémentaires. A partir de janvier 1991, l'Inspection est intervenue à plusieurs reprises auprès d'EOS pour que celle-ci fournisse les données exigées par le canton du Valais. Dans un premier temps, EOS n'est pas d'accord de fournir ces informations mais seulement d'organiser une séance d'information avec l'Etat du Valais. Entre-temps, l'Office fédéral de l'aménagement du territoire a soutenu l'Etat du Valais dans ses exigences. Lors de plusieurs visites des lieux, le règlement des différends avec les communes et les privés n'ont procédé que lentement et les FMV ont maintenu leur opposition jusqu'à ce que EOS se mette à la table de négociation en janvier 1992, sans grand effet au début.

Phase 3: En octobre 1992, sur la base d'une invitation écrite par l'Inspection, EOS remet finalement les informations désirées par les autorités valaisannes. Suite à un accord signé en novembre 1992 entre les organisations pour la protection de l'environnement et EOS concernant le projet d'augmentation de puissance des installations de Cleuson-Dixence, les différends restants ont pu être résolus l'un après l'autre. Les négociations avec les FMV ont finalement abouti, ce qui donnera au Département de l'énergie de l'Etat du

Valais l'occasion de rendre sa prise de position en se prononçant dans l'ensemble favorablement au projet en février 1993. Le WWF et la Ligue ont pu passer un accord avec EOS et la commune de Martigny pour la création d'une zone naturelle en guise de compensation globale aux impacts de la ligne. La plupart des communes, notamment en Valais moyen (Saxon, Riddes, Chamoson), ont obtenu gain de cause en vue de la suppression de lignes particulièrement gênantes au développement de zones constructibles. Massongex et Vérossaz, deux communes du Bas-Valais n'ont toutefois pas abouti avec leur revendication d'étudier une variante en plaine le long du Rhône pour éviter des impacts supplémentaires sur leur territoire. A cause d'importantes modifications, un tronçon dans le Valais moyen vers Riddes a dû être soumis à une nouvelle enquête publique.

Phase 4: En septembre 1993, les grandes sociétés électriques partenaires d'EOS en Valais ont fait *opposition contre le tronçon de Riddes* mis à l'enquête en accusant EOS d'une rétention d'information et d'une politique d'exclusion du marché des sociétés partenaires se manifestant au niveau du poste de couplage de Riddes qui aurait été conçu de façon à ne pas permettre l'intégration de leurs futurs aménagements du barrage de Mauvoisin II. En attendant le règlement des différends entre EOS et ses partenaires, l'Inspection a approuvé, en octobre 1993, les plans du secteur St-Triphon – Riddes. N'ayant pas obtenu gain de cause, les communes Massongex et de Vérossaz ont fait recours contre cette approbation auprès du DFTCE. Les séances de conciliation et les visites des lieux entre EOS et les communes n'ont pas abouti à un compromis et le *DFTCE a rejeté les recours* en février 1995.

Phase 5: Par la suite, Massongex et Vérossaz *ont recouru* en deuxième instance *au Conseil fédéral* qui, après des tentatives de conciliation infructueuses, a lui aussi *rejeté leur recours* en février 1996.

3.2.4.2 Evaluation du cas en fonction des critères retenus

Tableau 19: Evaluation du cas Chamoson-St-Triphon selon les critères de sélection

Critères		Remarques
1.	Emprise sur le sol	OK. La ligne affecte plusieurs communes.

2.	Infrastructure de grand transit	OK. Il s'agit d'une ligne 380 kV à très haute tension du réseau d'approvisionnement général.
3.	Localisation géographique, type de conflits	OK. Le projet touche une région fortement urbanisée ainsi que plusieurs sites naturels d'importance régionale.
4.	Etat du programme administratif	OK. Le projet démarre sous l'ancienne procédure tout en étant soumis à l'obligation d'effectuer une étude d'impact.
5.	Etat de la mise en oeuvre	OK (étape 4/5). La ligne est actuellement en partie en construction (état fin 1997).
6.	Planification nationale	OK. Le projet est à approuver par l'Inspection des installations à courant fort.
7.	Attitude vis-à-vis de la politique énergétique	NO. Le projet se trouve dans un canton particulier en matière d'attitude vis-à-vis de la politique énergétique.

3.2.5 La ligne à très haute tension Romanel – St-Triphon (VD, FR)

3.2.5.1 *Présentation sommaire*

Le projet de ligne 380 kV entre Romanel et St-Triphon s'inscrit, tout comme celui entre Chamoson et St-Triphon, dans l'extension du réseau électrique permettant d'acheminer le courant supplémentaire de Cleuson-Dixence vers la Suisse et les pays voisins. Ce tronçon constitue un maillon crucial du réseau d'interconnexion d'EOS en Suisse romande.

Phase 1: Suite à la *première publication du projet* de ligne en juin 1986 EOS a entamé une phase de consultation auprès des services cantonaux ainsi que des communes. De plus, EOS s'est réuni avec une série d'organisations nationales de protection de l'environnement et s'est entendu par la suite surtout avec la Ligue vaudoise pour la protection de l'environnement. Le *projet déposé* à l'Inspection en avril 1988 prévoyait d'emprunter et remplacer, sur la plus grande partie du parcours entre Romanel et St-Triphon, le tracé de la ligne 220 kV existante qui, dans les années 1950, avait déjà fait l'objet d'importantes adaptations aux exigences de la protection de la nature et du paysage. Exception faite de quelques passages, les pylônes de la nouvelle ligne auraient simplement été plus hauts et espacés différemment. Tout comme pour la ligne existante, il était prévu d'éviter le site IFP de Lavaux et la zone bien visible et fortement urbanisée de la Riviera vaudoise.

Phase 2: L'Inspection a mis le projet immédiatement en *consultation* auprès des services cantonaux et fédéraux devant se prononcer à son égard et le canton l'a aussitôt mis à l'enquête publique. Des quelque trente communes affectées (la plupart vaudoises), seules quelques-unes ont formulé des remarques substantielles, ayant le plus souvent trait à l'aménagement des zones constructibles. Le WWF et la Commission fédérale pour la protection de la nature et du paysage ont renoncé explicitement à formuler des remarques. Seule la Ligue vaudoise s'est opposée à quelques détails en rapport avec la protection du paysage et des biotopes. La Section de la protection de la nature du canton

de Vaud a formulé les mêmes revendications. EOS a immédiatement donné suite aux demandes d'études complémentaires de variantes de la part de ces deux acteurs. Quelques adaptations ont alors été décidées en faveur de la protection de deux biotopes vers Roche et Yvorne. Parmi les services cantonaux, c'est le service des forêts et en particulier les arrondissements forestiers du Bois du Jorat qui se sont opposés aux atteintes causées par quelques emplacements de pylônes. En accord avec l'OFEFP, les forestiers exigeaient que les forêts soient survolés, évitant ainsi, dans la mesure du possible, des défrichements. L'opposition la plus importante est venue de deux groupes d'habitants, l'un d'une zone de villas au Mur-Blanc et l'autre du Vallon de Villars. La zone de villas au Mur-Blanc s'était développée, dans les années 1970, à proximité de la ligne existante. Tandis que les habitants du Vallon de Villars ont retiré leur opposition suite à des négociations, les habitants au Mur-Blanc se mobilisaient d'avantage et faisaient appel à un avocat. Ils invoquaient non seulement la gêne visuelle causée par un pylône d'angle particulièrement grand mais aussi les risques émanant des champs électromagnétiques. En dépit du différend qui persistait avec les habitants du Mur-Blanc, *l'Inspection approuva le projet* en octobre 1989.

Phase 3: Le Groupement de propriétaires Le Mur-Blanc a fait recours contre cette décision auprès du DFTCE en faisant notamment valoir les risques à la santé des champs électromagnétiques. L'OFEFP était également de l'avis qu'il aurait convenu d'étudier d'autres variantes afin d'éloigner la ligne des habitations. Le DFTCE a ensuite chargé l'Inspection d'effectuer des mesures électromagnétiques pour déterminer si les distances minimales entre les maisons et la ligne permettraient de respecter les limites d'immissions électromagnétiques selon les recommandations de l'OFEFP. Après que les mesures effectuées par l'EPFL eurent permis de constater le respect de ces limites, le DFTCE a rejeté les recours en mai 1991. Les habitants ont décidé de ne pas recourir en deuxième instance.

3.2.5.2 Evaluation du cas en fonction des critères retenus

Tableau 20: Evaluation du cas Romanel-St-Triphon selon les critères de sélection

Critères		Remarques
1.	Emprise sur le sol	OK. La ligne affecte plusieurs communes.
2.	Infrastructure de grand transit	OK. Il s'agit d'une ligne 380 kV à très haute tension du réseau d'approvisionnement général.
3.	Localisation géographique, type de conflits	OK. Le projet touche une région fortement urbanisée ainsi que plusieurs sites naturels d'importance régionale.
4.	Etat du programme administratif	OK. Le projet démarre sous l'ancienne procédure tout en étant soumis à l'obligation d'effectuer une étude d'impact.
5.	Etat de la mise en oeuvre	OK (étape 5). La ligne est construite, mais pas encore tous les démantèlements de lignes ont pu être effectués.
6.	Planification nationale	OK. Le projet est à approuver par l'Inspection des installations à courant fort.
7.	Attitude vis-à-vis de la politique énergétique	OK. Le projet ne se trouve pas dans un canton particulier en matière d'attitude vis-à-vis de la politique énergétique.

3.3 SELECTION DES CAS DE PROTECTION DES SITES MARECAGEUX

3.3.1 Critères de choix des cas

1. *Initiative nationale*: Le projet étudié doit faire partie de l'Inventaire des sites marécageux d'une beauté particulière et d'importance nationale, car nous désirons étudier une politique publique ayant une incidence sur le territoire et dont l'impulsion émane du niveau national (Confédération). Nous choisirons nos cas dans l'Inventaire des sites marécageux, élaboré par des experts mandatés par l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (cf. annexe).
2. *Conflit objectif d'utilisation du sol*: Notre questionnement vise non seulement à analyser le passage du conflit au consensus et vice-versa, mais à expliquer la normalité: pourquoi observe-t-on dans le cas de politiques à incidence spatiale des mises en

oeuvre consensuelles alors qu'elles possèdent toutes les caractéristiques pour être conflictuelles. Nous prendrons des cas qui ont le plus grand potentiel de conflits objectifs d'utilisation du sol (cf. annexe).

3. *Attitude vis-à-vis des sites marécageux*: Afin de ne pas introduire de biais par rapport à notre problématique, nous prendrons des cantons qui n'ont pas un rapport trop conflictuel, ou une hostilité particulière face à la protection de la nature et du paysage. De telles attitudes peuvent se traduire notamment par un comportement de vote souvent déviant par rapport au reste de la Suisse. Afin de minimiser cette influence nous prendrons des cas, se trouvant dans des cantons ayant obtenu un résultat plus ou moins semblable lors de la votation populaire sur l'Initiative de Rothenthurm; nous éviterons de prendre des cantons ayant largement rejeté ou accepté l'initiative.
4. *Emprise sur le sol*: Notre problématique concernant des politiques à incidence spatiale, nous choisirons des cas qui ont une emprise certaine sur le sol. Dans le cadre des sites marécageux nous prendrons des cas ayant une surface de plus de 5 km².
5. *Différenciation socio-spatiale*: Notre problématique sur des concepts tels que "centre-périphérie" et "périphérie de la périphérie" nécessite la présence d'une population différenciée et stratifiée socialement dans le territoire. Ainsi, la population touchée par le projet devrait être plus ou moins différenciée au niveau socio-économique.
 - A cet effet nous prendrons des sites marécageux qui affectent directement ou indirectement une ville ou une commune entre 3000 et 5000 habitants.
 - Nous prendrons également en considération le nombre de communes concernées par le site marécageux. De préférence nous choisirons un site marécageux avec un grand nombre de communes ayant des tailles - en terme de population - différentes. Ceci nous permettra d'avoir une population peu homogène.
6. *Etat de la mise en oeuvre*: L'idéal serait de disposer de cas dont la réalisation a débuté et s'est terminée entre 1985 et 1995. L'ordonnance sur la protection des sites marécageux d'une beauté particulière et d'importance nationale et son Inventaire sont entrés en vigueur le 1^{er} juillet 1996. L'Office fédéral de l'environnement, des forêts et

du paysage (OFEFP) et les cantons ont signé tous les protocoles concernant la délimitation des périmètres des sites marécageux. Ainsi tous les projets sont terminés, même si les cantons et les communes doivent les intégrer dans leurs plans d'aménagement du territoire et prendre les mesures nécessaires à la protection et à l'entretien des sites. Les cas retenus ne seront pas des cas de conflits résolus. Malgré tous et afin de pouvoir comparer les cas entre eux et surtout avec les autres politiques concernées par le projet suisse nous mentionnerons à quelle étape de la mise en oeuvre le cas se trouve selon la typologie suivante (en étant conscients que chacune de ces étapes se recoupe, se superposent ou varient selon les cas):

- *Etape 1*: naissance du projet: lancement de certaines idées, préétudes, propositions
- *Etape 2*: choix d'une variante (périmètre): débats, affrontement, consultations, négociations
- *Etape 3*: étude de la variante: études approfondies, mise à l'enquête, recours
- *Etape 4* réalisation: signature du protocole, intégration dans plan directeur cantonal

3.3.2 Choix des trois cas de protection des sites marécageux et justification

Sur la base des critères présentés, nous avons sélectionné dans un premier temps 19 cas sur les 91 que comprend le projet d'inventaire sur les sites marécageux. Sur ces 19 cas, nous en avons retenu trois. Ces trois cas remplissent l'ensemble des critères retenus. Il s'agit de la Grande Cariçaie, du Glaubenberg et du Piano de Magadino. Nous présentons une brève esquisse du cas et une description de celui-ci à l'aide des six critères retenus pour la sélection des cas.

3.3.3 Le site marécageux de la Grande Cariçaie (VD, FR, NE, BE)

3.3.3.1 Présentation sommaire

La Grande Cariçaie est le plus grand marais lacustre de Suisse (35 km²) et la plus vaste roselière de Suisse. En 1982, les cantons de Vaud et de Fribourg ont adopté un plan directeur intercantonal définissant les mesures nécessaires à la sauvegarde de la rive sud du Lac de Neuchâtel. Avec cet accord intercantonal, plus de 80 % des rives du lac sont en zone naturelle. Ce plan attribue la gestion d'une partie des zones naturelles à la Ligue suisse pour la protection de la nature (LSPN) avec l'appui financier de la Confédération, des cantons de Vaud et Fribourg, de la LSPN et du WWF. Une commission de gestion s'occupe des décisions alors qu'un groupe d'étude et de gestion (GEG) exécute les tâches. En plus de cet accord intercantonal, il existe deux réserves naturelles le long des berges (Cheyres-Font-Châbles et Fanel de Witzwil). Mais la Grande Cariçaie est appréciée non seulement pour ses zones naturelles, mais également pour ses équipements nautiques et ses zones de délasserment.

Phase 1: En 1987, le peuple et les cantons acceptent par votation populaire l'idée de protéger les marais et sites marécageux d'une beauté particulière et d'importance nationale (Initiative Rothenturm). A la suite de cette votation, l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (OFEP) mandate un bureau d'étude pour la réalisation d'un inventaire des plus beaux sites marécageux de Suisse. De leur côté, les organisations de protection de l'environnement font pression sur le Conseil fédéral. Elles publient un rapport dénonçant la diminution de surface des paysages marécageux et espèrent ainsi que le Conseil fédéral prenne des mesures adéquates et rapides. Cette demande est relayée par des députés au Conseil national. Le Conseil fédéral propose dans un premier temps l'élaboration d'un arrêté fédéral urgent afin de protéger de manière autoritaire et immédiate les marais et sites marécageux.

Phase 2: Le Conseil fédéral retire le projet d'arrêté fédéral urgent après que les gouvernements cantonaux se sont opposés à cette mesure. Lors de l'élaboration du projet d'inventaire sur les sites marécageux le canton de Fribourg est consulté. Lors de cette consultation, le Conseil d'Etat fribourgeois avertit l'OFEP et le Conseil fédéral que leur projet risque, s'il ne prend pas en considération les projets d'aménagement régional et

local déjà réalisés ou en voie de réalisation d'aller au devant de nombreuses oppositions communales. Finalement 91 sites marécageux sont retenus par le bureau Hintermann & Weber dont celui de la Grande Cariçaie situé le long de la rive sud du lac de Neuchâtel. Le périmètre de protection ne prend pas en considération les plans d'aménagement cantonaux, régionaux et communaux.

A la fin de l'année 1992, l'OFEFP met en consultation le projet d'ordonnance et d'inventaire sur la protection des sites marécageux. Les gouvernements des deux cantons (VD, FR) organisent, en collaboration avec l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage, les services de l'administration cantonale et de la Ligue suisse pour la protection de la nature, une grande séance d'information sur la politique fédérale et cantonale en matière de protection de la nature. Puis, en fonction des demandes communales, les services cantonaux compétents organisent des séances d'information plus ciblées. Après ces premières séances, les gouvernements cantonaux demandent à leurs services et aux communes de prendre position. Les exécutifs communaux revendiquent le respect des plans d'aménagement régionaux et communaux, l'utilisation des rives ainsi que la possibilité de développer des activités touristiques à l'intérieur du périmètre du site marécageux. Très peu de communes rejettent en bloc le projet de l'OFEFP.

Sous l'impulsion de quelques syndics, les communes fribourgeoises convoquent une grande réunion des communes vaudoises, fribourgeoises, neuchâteloises et bernoises de la rive sud du lac de Neuchâtel. L'idée est de politiser la procédure mise en place par l'OFEFP. Elles décident ainsi de réaliser une conférence de presse, de lancer une pétition intercommunale et d'organiser une séance d'information à l'attention des représentants cantonaux aux chambres fédérales. La presse locale et régionale relate l'événement.

Phase 3: Suite à la vive réaction des communes et de certains gouvernements cantonaux, le Conseil fédéral se propose de résoudre en priorité les conflits entre le périmètre initial de l'OFEFP et les zones à bâtir. Conscient de la nécessité d'intégrer les communes dans le processus de définition du site marécageux, l'administration cantonale informe par le biais de la presse que le canton de Vaud va organiser des séances individuelles avec les communes touchées par le périmètre du site. Pour sa part, le gouvernement

fribourgeois, dans sa réponse au Département fédéral de l'intérieur, estime que le projet d'ordonnance de l'Office fédéral de l'environnement est une interprétation qui va au-delà de l'objectif fixé dans l'article constitutionnel. Afin de pouvoir prendre en considération l'avis des communes, il ne formule pas de propositions d'amendement au périmètre proposé. Par contre, il suggère la création d'un groupe de travail intercantonal avec un représentant de l'Office fédéral de l'environnement afin de pouvoir coordonner les différents périmètres et intérêts.

Les actions entreprises par les cantons de Vaud et de Fribourg diffèrent quelque peu. L'administration cantonale vaudoise a décidé de négocier avec les communes touchées par le périmètre avec la seule présence du bureau d'étude Hintermann & Weber. Au contraire de l'administration fribourgeoise qui a intégré dans ses séances de négociation le bureau chargé de l'élaboration de l'inventaire ainsi que l'OFEPF et le groupe d'étude et de gestion des rives naturelles du lac de Neuchâtel.⁴⁴ Ces séances ont permis aux grandes communes touristiques de réduire le périmètre en sortant du périmètre initial ports, plages et autres installations touristiques. Par contre, les communes plus rurales, soit n'ont pas été convoquées à ces séances, soit n'ont pas obtenu satisfaction. Les communes vaudoises sont globalement satisfaites du résultat, alors que certaines communes fribourgeoises s'estiment lésées.

Trois syndicats fribourgeois revendiqueront un meilleur respect des intérêts touristiques. Le Conseil d'Etat, après une nouvelle consultation, ne revient pas sur sa décision. L'intervention de parlementaires fédéraux ne modifiera pas le rapport de forces entre le gouvernement cantonal et les trois communes fribourgeoises. Finalement, le périmètre initial a été modifié pour sept communes sur les 16 concernées par le site marécageux (Delley, Portalban, Estavayer-le-Lac, Cheyres, Yverdon-les-Bains, Yvonand et Chevroux). En 1996, l'OFEPF signe avec les représentants des deux cantons un protocole visant la protection de la Grande Cariçaie.

⁴⁴ Ce groupe est une émanation des accords entre le canton de Fribourg et de Vaud dans le cadre du plan directeur intercantonal. Les membres de ce groupe sont des représentants de la Ligue suisse pour la protection de la nature et du paysage.

3.3.3.2 Evaluation du cas en fonction des 6 critères retenus

Tableau 21: Evaluation du cas Grande-Cariçaie selon les critères de sélection

Critères		Remarques
1.	Initiative nationale	OK, Inventaire site marécageux
2.	Conflit objectif d'utilisation du sol	OK, différents intérêts sont concernés par le site marécageux (tourisme, agriculture, etc.)
3.	Attitude vis-à-vis des sites marécageux	OK, dans la moyenne suisse
4.	Emprise sur le sol	OK, la surface du site marécageux est de 17.2 km ²
5.	Différenciation socio-spatiale	OK, 19 communes (de 30 à 22 000 hab.) sont touchées par le site marécageux
6.	Etat de la mise en oeuvre	OK (création de réserves naturelles cantonales)

3.3.4 Le site marécageux de Glaubenberg (LU, OW)

3.3.4.1 Présentation sommaire

Avec ses 125,5 km², Glaubenberg est le plus grand site marécageux de Suisse. Dès sa mise en consultation, ce site marécageux a été le sujet de nombreux conflits d'utilisation du sol entre l'économie forestière, l'agriculture, l'armée, mais aussi l'aménagement communal.

Phase I: En 1987, le peuple et les cantons acceptent par votation populaire l'idée de protéger les marais et sites marécageux d'une beauté particulière et d'importance nationale. A la suite de cette votation, l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (OFEFP) mandate un bureau d'étude pour la réalisation d'un inventaire des plus beaux sites marécageux de Suisse. De leur côté, les organisations de protection de l'environnement font pression sur le Conseil fédéral. Elles publient un rapport dénonçant la diminution des paysages marécageux et espèrent ainsi que le Conseil fédéral prend des mesures adéquates et rapides. Cette demande est relayée par des députés au Conseil national. Le Conseil fédéral propose dans un premier temps l'élaboration d'un arrêté

fédéral urgent afin de protéger de manière autoritaire et immédiate les marais et sites marécageux.

Phase 2: Le Conseil fédéral retire le projet d'arrêté fédéral urgent après que les gouvernements cantonaux se sont opposés à cette mesure. Lors de l'élaboration du projet d'inventaire sur les sites marécageux, les cantons de Lucerne et d'Obwald sont consultés. Très rapidement, le Conseiller d'Etat du canton d'Obwald intervient par écrit auprès de l'OFEFP pour lui faire part de ses critiques à l'égard de la définition d'un site marécageux et de sa protection. Il demande que les autres intérêts soient également pris en compte. Au niveau de l'administration, un groupe de travail est organisé. Pour sa part, le canton de Lucerne organise, conjointement avec l'OFEFP, une séance d'information sur la protection des biotopes dans la région d'Entlebuch et présente à cette occasion le projet d'inventaire des sites marécageux. En octobre 1991, l'OFEFP met l'inventaire et l'ordonnance en consultation auprès des cantons, puis en décembre 1991, les gouvernements cantonaux mettent en consultation le projet fédéral auprès des communes et auprès de certains particuliers. Au mois de janvier, l'administration obwaldienne organise des séances d'information auprès des collectivités locales et des privés. Dans le même temps, le canton de Lucerne organise également des séances d'information pour les communes. Suite à ces séances, des entretiens plus ciblés sont organisés entre les communes, l'administration cantonale lucernoise, l'OFEFP et le bureau Hintermann & Weber. Des séances ont également lieu entre l'OFEFP et le groupe de coordination pour la protection des marais au sein de l'administration obwaldienne. Dès le mois d'avril 1992, la protection des sites marécageux est traitée par le parlement du canton d'Obwald. Un député PDC demande, par le biais d'une motion, la modification de l'article constitutionnel de Rothenthurm. Cette motion est acceptée et transformée en initiative cantonale qui sera déposée par le gouvernement cantonal auprès des chambres fédérales. Du côté lucernois, le mécontentement des communes et paysans de la région d'Entlebuch est relayé par la presse régionale. La commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national, qui se déroule exceptionnellement à Sarnen, estime que les cantons, communes et propriétaires fonciers doivent être consultés lors de la définition et délimitation des sites marécageux. Le gouvernement du canton d'Obwald intervient auprès du Département fédéral de l'intérieur et exprime sa

forte opposition à la protection des sites marécageux et demande que le périmètre soit réduit.

Phase 3 au mois de juin 1992, le gouvernement lucernois organise des séances de négociation avec les communes afin de discuter des points conflictuels rencontrés lors des premières séances d'information. Ce groupe de travail est composé des représentants communaux, des services de l'administration cantonale, l'OFEFP, le bureau Hintermann & Weber et l'Association régionale d'aménagement du territoire d'Entlebuch. La Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national demande à l'OFEFP de trouver des solutions acceptables politiquement pour les sites qui ne sont pas encore protégés, sinon, l'article constitutionnel sera modifié. C'est dans cette perspective que le directeur de l'OFEFP et le gouvernement du canton d'Obwald vont se rencontrer afin de régler les problèmes non résolus dans la région de Glauenberg. Suite à cette séance, le gouvernement d'Obwald formule sa prise de position définitive et demande des modifications de périmètre (dans la région de Schwendi-Kaltbad ainsi que certaines installations d'alimentation d'eau) et une redéfinition des buts de protection. Pendant ce temps le groupe de travail lucernois publie son rapport dans lequel se trouve les différentes prises de position ainsi que les propositions de modification de périmètre. De ce rapport, fortement contesté par les représentants communaux et l'association régionale d'Entlebuch, l'OFEFP ne réduira le site marécageux (pour la partie lucernoise) que dans la région de Hohwald-Churzenhütten (Flühli). Ce sera également la position du gouvernement lucernois. L'Association régionale d'Entlebuch intervient par le biais de la presse pour manifester son mécontentement et celui des communes faces aux décisions prises par l'OFEFP et le gouvernement lucernois. En novembre 1993, le Conseil d'Etat lucernois et l'OFEFP signent le protocole qui fixe le périmètre, les objectifs et les mesures de protection. Ce protocole est une fois de plus contesté par l'Association régionale d'Entlebuch et qui obtiendra une séance avec l'OFEFP, séance qui ne modifiera pas la résolution prise auparavant. Finalement, le Conseil d'Etat du canton d'Obwald accepte que l'association élabore un plan directeur régional permettant de concilier la protection et l'utilisation du site marécageux. Le site marécageux est alors renommé par l'Association régionale d'Entlebuch "Lebensraum Entlebuch". Dans sa réponse à la prise de position du

gouvernement d'Obwald, l'OFEFP adopte le profil en acceptant non pas des modifications du périmètre, mais un certain type d'activité au sein du site (p. ex. militaires, tourisme, etc.). L'OFEFP et le canton d'Obwald tombent ainsi d'accord au début de l'année 1996.

3.3.4.2 Evaluation du cas en fonction des 6 critères retenus

Tableau 22: Evaluation du cas Glaubenberg selon les critères de sélection

Critères		Remarques
1.	Initiative nationale	OK, Inventaire site marécageux
2.	Conflit objectif d'utilisation du sol	OK, différents intérêts sont concernés par le site marécageux (agriculture, tourisme, armée)
3.	Attitude vis-à-vis des sites marécageux	OK, se situe dans la moyenne suisse
4.	Emprise sur le sol	OK, la surface du site marécageux est de 125.5 km ²
5.	Différenciation socio-spatiale	OK, 7 communes (de 1 000 à 8 000 hab.) sont touchées par le site marécageux
6.	Etat de la mise en oeuvre	OK (mise en consultation d'un plan directeur régional)

3.3.5 Le site marécageux des Bolle di Magadino (TI)

3.3.5.1 Présentation sommaire

Le site marécageux se trouve dans le delta de Magadino entre Bellinzona et Locarno, plus précisément entre Giubiasco et l'embouchure par laquelle le Ticino se jette dans le Lac Majeur. Il recouvre une surface d'environ 14 km². L'agriculture, l'industrie, les transports et le tourisme sont des activités fortement implantées dans le site. Ce delta est également une plate-forme importante pour les transports privé et public (route, rail et aéroport) et donc pour le développement de la région. Protégé en partie par un décret cantonal, il est reconnu au niveau international comme étant un site Ramsar.

Phase 1: En 1987, le peuple et les cantons acceptent par votation populaire l'idée de protéger les marais et sites marécageux d'une beauté particulière et d'importance nationale. A la suite de cette votation, l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et

du paysage (OFEFP) mandate un bureau d'étude pour la réalisation d'un inventaire des plus beaux sites marécageux de Suisse. De leur côté les organisations de protection de l'environnement font pression sur le Conseil fédéral. Elles publient un rapport dénonçant la diminution des paysages marécageux et espèrent ainsi que le Conseil fédéral prendra des mesures adéquates et rapides. Cette demande est relayée par des députés au Conseil national. Le Conseil fédéral propose dans un premier temps l'élaboration d'un arrêté fédéral urgent afin de protéger de manière autoritaire et immédiate les marais et sites marécageux.

Phase 2: Le Conseil fédéral retire le projet d'arrêté fédéral urgent après que les gouvernements cantonaux se sont opposés à cette mesure. C'est en 1991, lorsque le canton contacte l'OFEFP pour une autorisation d'extension d'une décharge (Pizzante), que les experts de la Confédération (OFEFP et Hintermann & Weber) présentent pour la première fois le projet de site marécageux dans la plaine de Magadino aux autorités cantonales et communales (Locarno)⁴⁵. Quelques mois plus tard, l'OFEFP met en consultation le projet d'inventaire et d'ordonnance sur la protection des sites marécageux auprès des cantons. Dans un premier temps, le gouvernement tessinois procède à une consultation à l'intérieur de ses services. D'autres acteurs, sociaux et économiques, prennent position sur le site marécageux "Bolle di Magadino" (WWF Tessin, CFF, Union des paysans tessinois, etc.). Alors que les communes n'ont pas encore été consultées par l'administration cantonale, la presse régionale met sur le devant de la scène politique tessinoise le dossier de la protection des sites marécageux en soulignant les conséquences "désastreuses" pour l'agriculture, le tourisme et de manière générale pour le développement économique de la région. C'est alors que l'administration cantonale convoque pour une séance d'information certaines communes de la plaine de Magadino afin de présenter le projet fédéral. Celles-ci vont, par le biais de leur association régionale, formuler à l'attention du canton leurs revendications. Si, dans l'ensemble, elles ne s'opposent pas à la protection des marais (les bolle étant déjà protégés) elles considèrent le périmètre du site comme "inapplicable" et "injuste" et demandent un certain nombre de réduction de périmètre. Inconsciemment, elles craignent que la plaine

⁴⁵ Pour une approche historique du Magadino, on se référera à l'excellent ouvrage de synthèse Broggini 1993.

redevienne le grand marais du début du siècle. La presse surenchérit le mécontentement communal. Des députés demandent lors d'une session du Grand Conseil des explications quant à la procédure de consultation de l'ordonnance sur la protection des sites marécageux. Au mois de décembre 1992, le Conseil d'Etat envoie sa prise de position à l'OFEFP. Dans sa réponse, si le Conseil d'Etat admet l'idée d'une protection accrue des milieux naturels, il demande que celle-ci prenne également en compte les autres intérêts en présence. Plus précisément, pour le gouvernement tessinois la définition et la délimitation du site marécageux de la Plaine de Magadino doit se réaliser dans le contexte de la planification intégrée et globale de la plaine de Magadino. Ainsi, le Conseil d'Etat propose de sortir un certain nombre de parcelles du périmètre proposé par l'OFEFP.

Phase 3: Suite à la réponse du Conseil d'Etat, l'OFEFP organise une séance concernant l'ensemble des sites marécageux du canton du Tessin avec le Conseil d'Etat et certains services de l'administration. Parallèlement à ces discussions avec les instances fédérales sur la protection des sites marécageux, l'administration tessinoise élabore un concept régional de la plaine du Magadino (Concetto di sviluppo del Piano di Magadino). Il est prévu, dans le cadre de ce projet de créer un Parc fluvial qui reprendrait, en partie seulement, le périmètre du site marécageux tel que proposé par l'OFEFP (le parc fluvial repose surtout sur une protection des biotopes). Entre le mois d'avril 1993 et 1995, les relations entre l'OFEFP, le gouvernement tessinois et son administration sont rythmées par des échanges de lettre et des séances de travail. Pour le canton, le Parc fluvial constitue le contre-projet tessinois au projet d'inventaire fédéral. Le canton demande à l'OFEFP d'attendre la fin de la réalisation du concept de développement de la plaine de Magadino pour mettre sous protection le site marécageux. Mais, voulant protéger juridiquement l'ensemble des sites marécageux de Suisse en même temps et le plus rapidement possible, c'est-à-dire en 1996, l'OFEFP presse le canton. Concernant l'inventaire des sites marécageux, le gouvernement tessinois propose à l'OFEFP une solution qui réduit fortement le périmètre initial mais qui protège l'essentiel des biotopes (cf. carte). Pressé par les délais, l'OFEFP accepte cette proposition cantonale. Sans la signature d'un protocole entre le canton et l'OFEFP, le Conseil fédéral avalise, en 1996, la nouvelle ordonnance fédérale sur la protection des sites marécageux.

3.3.5.2 Evaluation du cas en fonction des 6 critères retenus

Tableau 23: Evaluation du cas Bolle di Magadino selon les critères de sélection

Critères		Remarques
1.	Initiative nationale	OK, Inventaire site marécageux 1991
2.	Conflit objectif d'utilisation du sol	OK, différents intérêts sont concernés par le site marécageux (tourisme, agriculture, industrie)
3.	Attitude vis-à-vis des sites marécageux	OK, dans la moyenne suisse
4.	Emprise sur le sol	OK, la surface du site marécageux est de 13.7 km ²
5.	Différenciation socio-spatiale	OK, 10 communes (de 500 à 14 000 hab.) sont touchées par le SM
6.	Etat de la mise en oeuvre	OK, avancé (cf. parc fluvial)

4. CONSTRUCTION DE LA VARIABLE A EXPLIQUER

Ce chapitre présente les résultats de la construction des phases par projet. Pour un aperçu des événements qui caractérisent chaque phase, on se référera aux résumés des cas dans le chapitre précédent.

4.1 POLITIQUE DE CONSTRUCTION DE ROUTES PRINCIPALES

4.1.1 Route de contournement Wagen-Eschenbach-Schmerikon (SG)

Tableau 24: Constitution des phases, le cas Wagen-Eschenbach-Schmerikon

<i>Phase</i>	<i>Nom de l'unité</i>	<i>Dates</i>	<i>Evénements charnières</i>	<i>Etat de la variable expliquée</i>
1	R-ESCH-1	5/83	Eschenbach souhaite que la route soit plus économe en terres agricoles	stabilisation (b)
		9/88	St.Gallenkappel refuse l'accès à la route du Ricken	
2	R-ESCH-2	6/89	L'AdI See und Gaster rejette publiquement la route et recherche des alliances	mobilisation
		12/91	La population saint-galloise accepte la route à une petite majorité	
3	R-ESCH-3	4/92	Mise à l'enquête. Nombreuses oppositions, dont celle des organisations de protection de l'environnement et de la nature	stabilisation (a)
		3/96	Le Tribunal fédéral soutient les recourants	
4	R-ESCH-4	5/96	Début les négociations entre le canton et les organisations de protection de l'environnement et de la nature	démobilisation
		11/96	Mis à l'enquête d'une variante "consensuelle"	

4.1.2 Route de contournement de Delémont (JU)

Tableau 25: Constitution des phases, le cas Delémont

Phase	Nom de l'unité	Dates	Evénements charnières	Etat de la variable expliquée
1	R-DEL-1	83	Pressions de la ville sur la canton en faveur de la route	stabilisation (b)
		12/85	Crédits d'étude adoptés au parlement et plan directeur du réseau routier	
2	R-DEL-2	12/86	Certains citoyens s'inquiètent du profil des variantes proposées	mobilisation
		3/90	Le parlement adopte le projet	
3	R-DEL-3	5/90	L'ADRUM entame son action	démobilisation
		7/96	Entrée en fonction du viaduc de la Croisée	

4.1.3 Route de contournement de Locarno (TI)

Tableau 26: Constitution des phases, le cas Locarno

Phase	Nom de l'unité	Dates	Evénements charnières	Etat de la variable expliquée
1	R-LOC-1	84	L'ATE propose la création d'un mini-métro Locarno-Muralto-Minusio	mobilisation
		8/86	Brione demande une expertise à l'EPFL concernant la cheminée d'aération	
2	R-LOC-2	9/86	Mise à l'enquête et oppositions, notamment de l'ATE	stabilisation (a)
		4/87	Echec du référendum	
3	R-LOC-3	7/90	Craintes d'un déplacement de la charge de trafic de Minusio à Morettina	démobilisation
		6/96	Entrée en fonction du contournement	

4.2 ***POLITIQUE DE LA CONSTRUCTION DE LIGNES A TRES HAUTE TENSION***

4.2.1 **La ligne électrique du Col de Bernina (GR)**

Tableau 27: Constitution des phases, le cas Bernina

<i>Phase</i>	<i>Nom de l'unité</i>	<i>Dates</i>	<i>Evénements charnières</i>	<i>Etat de la variable expliquée</i>
1	L-BERN-1	2/83	discussion des premiers plans de lignes le promoteur KWB et l'Inspection	mobilisation
		4/85	visite des lieux particulièrement conflictuelle	
2	L-BERN-2	5/85	Inspection exige des études complémentaires	stabilisation (a)
		12/89	les KWB refusent toute nouvelle concession	
3	L-BERN-3	1/89	début des négociations entre les KWB et les opposants	démobilisation
		6/91	discussion des plans d'une variante complètement retravaillée	
4	L-BERN-4	7/91	dépôt des plans	mobilisation
		10/91	opposition du WWF contre le projet révisé	
5	L-BERN-5	11/91	négociations entre les KWB, le WWF et les opposants privés	démobilisation
		8/93	approbation des plans sans recours	

4.2.2 La ligne électrique "Chamoson – St-Triphon " (VS)

Tableau 28: Constitution des phases, le cas Chamoson-St-Triphon

Phase	Nom de l'unité	Dates	Evénements charnières	Etat de la variable expliquée
1	L-CHAM-1	6/86	publication du projet de ligne Romanel – Chippis par EOS, premières rencontres avec les organisations et instances concernées	mobilisation
		11/89	dépôt du projet par EOS auprès de l'Inspection	
2	L-CHAM-2	12/89	mise à l'enquête du projet et consultation des services, suivies par des oppositions (privés, communes, canton, WWF et Ligue)	stabilisation (a) (niveau plus élevé)
		6/92	diverses exigences de la part de l'Inspection vis-à-vis de EOS	
3	L-CHAM-3	7/92	début des négociations par rapport au projet Cleuson-Dixence	démobilisation
		8/93	mise à l'enquête de la variante Riddes	mobilisation
4	L-CHAM-4	9/93	opposition contre le secteur Riddes – Chamoson par sociétés partenaires de EOS (recours de Massongex et Vérossaz contre l'approbation du secteur St-Triphon – Riddes)	
		2/95	rejet des recours de la part des communes...	
5	L-CHAM-5	3/95	... suivi de leur recours auprès du Conseil fédéral	stabilisation (b) (niveau moins élevé)
		3/97	rejet des recours par le Conseil fédéral	

4.2.3 La ligne électrique "Romanel – St-Triphon" (VD, FR)

Tableau 29: Constitution des phases, le cas Romanel-St-Triphon

Phase	Nom de l'unité	Dates	Evénements charnières	Etat de la variable expliquée
1	L-ROM-1	6/86	publication du projet de ligne Romanel – Chippis par EOS, premières rencontres avec les organisations et instances concernées	mobilisation
		4/88	dépôt du projet par EOS auprès de l'Inspection	
2	L-ROM-2	5/88	oppositions de la part des privés et de la Ligue	stabilisation (a)
		11/89	approbation du projet par l'Inspection	
3	L-ROM-3	12/89	recours au DFTCE de la part de privés et d'un service intercommunal	démobilisation
		5/91	rejet des recours par le DFTCE	

4.3 POLITIQUE DE PROTECTION DES SITES MARECAGEUX

4.3.1 Le site marécageux de la Grande Cariçaie (VD-FR)

Tableau 30: Constitution des phases, le cas Grande Cariçaie

Phase	Nom de l'unité	Dates	Evénements charnières	Etat de la variable expliquée
1	M-CARI-1	1/88	élaboration de l'inventaire sur les sites marécageux	stabilisation (b)
		3/90		
2	M-CARI-2	4/90	consultation informelle du périmètre auprès des cantons	mobilisation
		9/92	dépôt de la pétition des communes de la rive sud du lac de Neuchâtel auprès du Conseiller fédéral compétent	
3	M-CARI-3	10/92	début de négociations entre les cantons et les communes	démobilisation
		3/96	Signature du protocole de protection de la Grande Cariçaie entre l'OFEFP et le Conseil d'Etat fribourgeois	

4.3.2 Le site marécageux de Glaubenberg (LU-OW)

Tableau 31: Constitution des phases, le cas Glaubenberg

<i>Phase</i>	<i>Nom de l'unité</i>	<i>Dates</i>	<i>Evénements charnières</i>	<i>Etat de la variable expliquée</i>
1	M-GLAUB-1	1/88	élaboration de l'inventaire sur les sites marécageux	stabilisation (b)
2	M-GLAUB-2	3/90 4/91	consultation informelle du périmètre auprès des cantons	mobilisation
3	M-GLAUB-3	4/91 6/92 7/92 3/95	prise de position du Conseil d'Etat et du Plt OW et des communes lucernoise début de négociations entre le canton LU et les communes LU Signature du protocole de protection du Glaubenberg entre l'OFEFP et le Conseil d'Etat d'Obwald	démobilisation

4.3.3 Le site marécageux des Bolle di Magadino (TI)

Tableau 32: Constitution des phases, le cas Bolle di Magadino

<i>Phase</i>	<i>Nom de l'unité</i>	<i>Dates</i>	<i>Evénements charnières</i>	<i>Etat de la variable expliquée</i>
1	M-MAG-1	1/88	élaboration de l'inventaire sur les sites marécageux	stabilisation (b)
2	M-MAG-2	3/90 4/91	présentation du site marécageux par l'OFEFP au Conseil d'Etat lors de la visite des lieux de la décharge Pizzante	mobilisation
3	M-MAG-3	12/92 1/93 5/96	prise de position du Conseil d'Etat séance entre le Conseil d'Etat et l'OFEFP sur les sites marécageux du canton Décision du Conseil fédéral	démobilisation

5. CONSTELLATIONS DES VARIABLES EXPLICATIVES

5.1 INVENTAIRE DES VARIABLES EXPLICATIVES

Afin de tester la pertinence de nos hypothèses, il s'agit maintenant de confronter l'état de la variable expliquée de chaque unité d'analyse à la constellation des variables explicatives proposées par les hypothèses telles que nous les avons présentées dans le chapitre 0. Pour tester leur pertinences pour chacune des unités, il s'agit donc de vérifier si les variables explicatives prennent les valeurs postulées, c'est-à-dire si les hypothèses ont fait la "bonne" *prédiction* en terme de conflit.

Selon notre présentation théorique, nous nous attendons à ce que les *unités de mobilisation* suivent la logique des hypothèses de base proposées par l'analyse des politiques publiques (H-1.0, H-2.0, H-3.0, H-4.0), tandis que les *unités de démobilisation* devraient se conformer aux hypothèses alternatives proposées par l'analyse institutionnelle du fédéralisme d'exécution (H-1.1, H-2.1, H-3.1, H-4.1, H-5.1, H-6.1, H-7.1, H-8.1). Pour vérifier si tel est le cas, il s'agit donc d'appliquer *toutes* les hypothèses à *toutes* les unités d'analyse.

Dans les *unités de mobilisation*, nous devrions donc, conformément à notre cadre théorique pouvoir observer:

- une non prise en compte d'autres politiques publiques dans le programme administratif (H-1.0);
- une exclusion de l'arrangement politico-administratif des acteurs représentant des intérêts d'autres politiques publiques (fragmentation horizontale) (H-2.0);
- que le promoteur est entouré d'un contexte administratif hostile aux intérêts des affectés (H-3.0);
- l'exclusion du réseau de politique publique des acteurs sociaux (H-4.0).

Dans les *unités de démobilisation*, nous devrions pouvoir observer:

- une appropriation de la politique à l'aide du programme administratif produit par les cantons (H-1.1);
- une non-application du programme administratif (H-2.1);
- une ouverture sélective de l'arrangement politico-administratif cantonal pour des acteurs (publics et sociaux) puissants au niveau local (H-3.1);
- une autonomisation de l'acteur administratif cantonal (dans le cas des routes: local) chargé du projet vis-à-vis des acteurs fédéraux (H-4.1);
- un processus d'apprentissage (pragmatique) de la part du promoteur qui tend vers une prise en compte des intérêts des affectés (H-5.1);
- une appropriation régionale ou locale de la politique au niveau symbolique et physique (H-6.1);
- une localisation du projet chez des groupes à faible capacité de mobilisation (H-7.1);
- des compensations ciblées offertes aux affectés (H-8.1).

La cohérence théorique exigerait que si, pour une unité de mobilisation, les hypothèses proposées par l'analyse des politiques publiques sont confirmées comme prévues, les hypothèses relevant de l'analyse du fédéralisme d'exécution devraient en même temps être infirmées. A l'inverse, si, pour une unité de démobilitation les hypothèses proposées par le fédéralisme d'exécution sont confirmées comme nous le postulons, les hypothèses proposées par l'analyse des politiques publiques devraient, par conséquent, être infirmées. Or, notre dessin opérationnel rend une "double-confirmation" et une "double-infirmité" tout à fait possible. Mais restons pour le moment au niveau des propos théoriques et reportons de telles observations à la discussion des résultats empiriques.

Avant de passer à l'analyse empirique proprement dite, faisons tout d'abord l'inventaire des variables explicatives suggérées par les hypothèses. Dans la première colonne, la variables sont listées telles qu'elles ont été présentées dans le chapitre 2.3. La colonne du milieu rappelle l'indicateur à utiliser pour mesurer la variable; et la colonne de droite présente la technique d'analyse employée pour relever les données. Ces données sont produites sur la base des études de cas, des documents secondaires en rapport avec les

études de cas, des entretiens et des matrices relationnelles construites principalement sur la base des questions posées lors des entretiens.

Tableau 33: Inventaire des variables explicatives suggérées par les hypothèses

Variables proposées par le modèle "politiques publiques":

Hypothèse	Variable	Indicateur	Technique d'analyse
H-1.0	prise en compte des intérêts d'autres politiques publiques	présence, au sein du programme administratif de la politique en question, d'éléments substantiels se référant à d'autres politiques (non/oui)	analyse qualitative du programme administratif
H-2.0	coordination horizontale entre acteurs administratifs cantonaux de politiques différentes	fréquence des échanges entre les acteurs administratifs cantonaux de politiques différentes. (L'indice se calcule en terme de "clique".)	analyse de réseau en termes de "cliques"
H-3.0	contexte administratif du promoteur	écart entre les intérêts prédominant au sein du contexte administratif et les intérêts des affectés (reporter des cases où il existe une situation de "match à domicile")	analyse qualitative des intérêts à l'aide de documents secondaires et des entretiens
H-4.0	place des acteurs sociaux dans le réseau	exclusion/inclusion des acteurs sociaux de la "clique" politico-administrative comprenant le promoteur (ne devront être pris en compte que les contacts intenses et répétés)	analyse de réseau en termes de "cliques"
<i>Variables proposées par le modèle "fédéralisme d'exécution":</i>			
H-1.1	appropriation régionale du projet au niveau de la législation	écart entre objectifs de la politique tels que figurant dans le programme administratif de l'échelon supérieur et les objectifs du projet tels que figurant dans le programme administratif cantonal (bases légales) ou tels qu'invoqués par les acteurs	analyse qualitative du programme administratif fédéral et cantonal
H-2.1	degré d'application du programme administratif	écart entre le programme administratif (fédéral) et les procédures et normes appliquées dans le cas concret	analyse qualitative du programme administratif fédéral et son application
H-3.1	structure des relations dans l'arrangement politico-administratif	sélectivité de l'ouverture de l'arrangement politico-administratif en termes de relations privilégiés entre des acteurs (publics ou sociaux) locaux et certains services cantonaux	analyse qualitative sur la base des entretiens
H-4.1	autonomie de l'acteur administratif cantonal	centralité relationnelle (betweenness) de l'acteur cantonal (dans le cas des routes: local) chargé du projet: dans quelle mesure l'acteur cantonal (local) constitue un passage obligatoire pour les autres acteurs	analyse de réseau en termes de "betweenness" (position en rapport avec le nombre d'acteurs)
H-5.1	perception du projet par le promoteur	comparaison de la perception dominante du problème par le promoteur par rapport à sa perception dans la phase précédente, l'évolution constitue un apprentissage (pragmatique) par le promoteur (petit statement qui qualifie cet apprentissage) ⁴⁶	analyse qualitative sur la phase de documents secondaires (plans et descriptions du projet)
H-6.1	appropriation physique et/ou symbolique du projet au niveau régional/local	écart entre le projet initial et la variante en termes physiques et symboliques	analyse qualitative des différentes variantes du projet ainsi que du discours qui l'entoure

⁴⁶ Nous avons également testé un indicateur qui mesurerait l'apprentissage en termes d'élargissement des contacts envers les affectés (ouverture des "cliques"). Cet indicateur produisait toutefois trop souvent des résultats contraires à la connaissance qualitative que nous avons des cas.

H-7.1	capacité de mobilisation des concernés	mise en rapport de la localisation du projet et du statut socio-spatial des affectés (déterminer la capacité en fonction de la variante)	analyse qualitative de la localisation socio-spatiale du projet (documents secondaires/entretiens)
H-8.1	compensations ⁴⁷	existence de compensations ciblées en faveur des affectés ou leur représentants	analyse qualitative de l'évolution du projet

Dans les chapitres suivants, les unités d'analyses (phases) sont regroupées selon la variable expliquée (mobilisation, démobilisation et stabilisation). A l'aide de tableaux récapitulatifs, unité par unité et variable par variable, l'état de la variable expliquée est confronté aux variables explicatives. L'état des différentes variables explicatives est inscrit dans la colonne du milieu, si nécessaire accompagné de quelques précisions ou d'une brève discussion. Dans la *colonne "prédiction"* est inscrit l'état de la variable expliquée tel qu'il est "prédit" par la variable explicative selon l'hypothèse respective:

'++' signifie que l'état de la variable explicative prédirait une mobilisation importante.

'+' signifie que l'état de la variable explicative prédirait une mobilisation moins grande.

'-' signifie que l'état de la variable explicative prédirait une démobilisation plus ou moins grande.

'--' signifie que l'état de la variable explicative prédirait une démobilisation importante.

'0' signifie qu'aucune prédiction peut être faite, soit parce que la variable n'est pas pertinente, soit parce qu'elle fait des prédictions contradictoires.

Dans la *colonne "confirmation"* est indiqué si le classement de l'unité d'après la variable expliquée est conforme à la prédiction ("OK") ou si, au contraire, l'unité n'est pas bien classée d'après la prédiction ("NO"). En d'autres mots, la dernière colonne rapporte le test de chacune des hypothèses:

- Un 'OK' dans le tableau d'une unité classée comme "unité de mobilisation" signifie donc que l'hypothèse en question a correctement prédit la mobilisation.

⁴⁷ Toute la difficulté réside dans la question de savoir si ce sont les compensations supplémentaires, donc celles qui sont propre à la phase, qui déterminent la conflictualité ou si le même effet provient des compensations de base, décidées ou décrétées dans des phases antérieures.

- Un 'OK' dans le tableau d'une unité classée comme "unité de démobilisation" désigne que l'hypothèse en question a correctement prédit une démobilisation plus ou moins important.
- Un 'NO' dans un tableau d'une unité classée comme "unité de mobilisation" signifie que l'hypothèse en question a prédit de la démobilisation.
- Un 'NO' dans un tableau d'une unité classée comme "unité de démobilisation" signifie que l'hypothèse en question a prédit de la mobilisation.
- Pour la prédiction, les unités de stabilisation de type A sont assimilées aux unités de mobilisation; les unités de stabilisation de type B sont assimilées aux unités de démobilisation.

Dans les encadrés noirs, l'ensemble des hypothèses est testé, respectivement pour les hypothèses proposées par l'analyse des politiques publiques et pour les hypothèses proposées par les mécanismes du fédéralisme d'exécution :

- un 'OK' dans la partie supérieure du tableau d'une *unité de mobilisation* signifie que, de manière générale, les hypothèses de type "politique publique" prédisent effectivement la mobilisation;
- un 'NO' dans la partie supérieure du tableau d'une *unité de mobilisation* signifie que, de manière générale, les hypothèses de type "politique publique" auraient prédit la démobilisation;
- un 'OK' dans la partie inférieure du tableau d'une *unité de démobilisation* signifie que, de manière générale, les hypothèses de type "fédéralisme d'exécution" prédisent effectivement la démobilisation;
- un 'NO' dans la partie inférieure du tableau d'une *unité de démobilisation* signifie que, de manière générale, les hypothèses de type "fédéralisme d'exécution" auraient prédit la démobilisation.

5.2 UNITES DE MOBILISATION

5.2.1 Eschenbach: R-ESCH-2 (mobilisation forte)

<i>Variables proposées par le modèle "politiques publiques":</i>			+++++	OK
<i>Hypothèse</i>	<i>Variable</i>	<i>Etat</i>	<i>Prédiction</i>	<i>Confirmat°</i>
H-1.0	prise en compte des intérêts	Oui, à l'aide de l'EIE	-	NO
H-2.0	coordination horizontale*	non	++	OK
H-3.0	contexte administratif	le contexte administratif est hostile aux intérêts des affectés	++	OK
H-4.0	acteurs sociaux*	affectés pas intégrés	++	OK
<i>Variables proposées par le modèle "fédéralisme d'exécution":</i>			-	NO
<i>Hypothèse</i>	<i>Variable</i>	<i>Etat</i>	<i>Prédiction</i>	<i>Confirmat°</i>
H-1.1	appropriation par le PA	forte appropriation au niveau local par les communes (Umfahrungsstrasse)	--	NO
H-2.1	application du PA	PA plus ou moins appliqué	-	NO
H-3.1	structure des relations	pas de relations privilégiées avec le Linthgebiet en général	+	OK
H-4.1	autonomie de l'acteur cantonal (local)**	Betweeness: Eschenbach est 4e sur 31 (derrière canton et PS), donc autonomie	-	NO
H-5.1	processus d'apprentissage	pas d'apprentissage. Le promoteur refuse tout contact avec les opposants et n'entre pas en matière. Incapable de se remettre en question.	+	OK
H-6.1	appropriation	forte appropriation au niveau local par les communes (protection de l'env., am. du ter.)	--	NO
H-7.1	localisation socio-spatiale	menaces sur surfaces naturelles. Projet localisé entre autres chez des agriculteurs et à St. Gallenkappel	++	OK
H-8.1	compensations "ciblées"	pas de compensations proposées	+	OK

*matrice dichotomisée: $y(i,j)=1$ if $x(i,j)>3$ otherwise 0

** matrice dichotomisée: $y(i,j)=1$ if $x(i,j)>0$ otherwise 0

5.2.2 Delémont: R-DEL-2 (mobilisation faible)

<i>Variables proposées par le modèle "politiques publiques":</i>			++	OK
<i>Hypothèse</i>	<i>Variable</i>	<i>Etat</i>	<i>Prédiction</i>	<i>Confirmat°</i>
H-1.0	prise en compte des intérêts	non-prise en compte autres intérêts	+	OK
H-2.0	coordination horizontale*	oui, entre services protection de l'env., am. du ter., ponts et chaussées, etc.	--	NO
H-3.0	contexte administratif	hostile aux affectés	+	OK
H-4.0	acteurs sociaux*	pas inclus (seul le chef de l'ADRUM y figure, mais il est pas affecté)	++	OK
<i>Variables proposées par le modèle "fédéralisme d'exécution":</i>			-	NO
<i>Hypothèse</i>	<i>Variable</i>	<i>Etat</i>	<i>Prédiction</i>	<i>Confirmat°</i>
H-1.1	appropriation par le PA	forte appropriation par la commune (route de distribution urbaine)	--	NO
H-2.1	application du PA	Non. Le concept de route de distribution urbaine contredit l'ordonnance fédérale	--	NO
H-3.1	structure des relations	pas de relations privilégiées avec Delémont (contentieux interne au PS entre le ministre et Delémont), mais avec un habitant de la Blancherie	0	OK
H-4.1	autonomie de l'acteur cantonal (local)**	betweeness: Delémont est 4e sur 33 (1er = canton) donc autonome	--	NO
H-5.1	processus d'apprentissage	l'enchevêtrement entre sphère politique et administrative conduit le promoteur à devoir prendre en compte certains éléments. On ne peut pas parler de processus d'apprentissage.	+	OK
H-6.1	appropriation	pas ou peu d'appropriation	+	OK
H-7.1	localisation socio-spatiale	en partie chez des favorisés (Blancherie) et en partie chez des défavorisés (Emile-Boéchat et Blancherie)	++	OK
H-8.1	compensations "ciblées"	pas de compensation	+	OK

* matrice dichotomisée: $y(i,j)=1$ if $x(i,j)>0$ otherwise 0⁴⁸

** matrice dichotomisée: $y(i,j)=1$ if $x(i,j)>1$ otherwise 0

⁴⁸ Cette indication se lit de la manière suivante: la matrice relationnelle contenant la fréquence des contacts, allant de '0' (pas de contacts du tout) à '8' (contacts très intenses), a été dichotomisé de façon à ce que tous les chiffres plus grands que 0 prennent la valeur '1'. L'indication en-dessous est un exemple d'une dichotomisation plus exigeante, où seulement les contacts au-delà de 1 ont été pris en compte comme une véritable relation.

5.2.3 Locarno: R-LOC-1 (mobilisation faible)

<i>VARIABLES PROPOSÉES PAR LE MODÈLE "POLITIQUES PUBLIQUES":</i>			+	OK
<i>Hypothèse</i>	<i>Variable</i>	<i>Etat</i>	<i>Prédiction</i>	<i>Confirmat°</i>
H-1.0	prise en compte des intérêts	fort peu de prise en compte	+	OK
H-2.0	coordination horizontale*	oui, am. du ter. appartient à la clique du département des constructions	--	NO
H-3.0	contexte administratif	contexte hostile	+	OK
H-4.0	acteurs sociaux*	appartiennent pas à clique	+	OK
<i>VARIABLES PROPOSÉES PAR LE MODÈLE "FÉDÉRALISME D'EXÉCUTION":</i>			-	NO
<i>Hypothèse</i>	<i>Variable</i>	<i>Etat</i>	<i>Prédiction</i>	<i>Confirmat°</i>
H-1.1	appropriation par le PA	non	+	OK
H-2.1	application du PA	PA appliqué	+	OK
H-3.1	structure des relations	relations privilégiées canton-communes (surtout Locarno)	--	NO
H-4.1	autonomie de l'acteur cantonal (local)*	betweeness: Locarno et surtout Brione sont centrales, donc autonomes (4e et 2e sur 23 + Minusio et Muralto 5e)	--	NO
H-5.1	processus d'apprentissage	pas relevant	0	-
H-6.1	appropriation	en partie par certaines communes (notamment Locarno)	-	NO
H-7.1	localisation socio-spatiale	paysans du Magadino. Déplacement du problème chez les défavorisés (pop. de Locarno ou Brione)	+	OK
H-8.1	compensations "ciblées"	pas de compensation	+	OK

* matrice dichotomisée: $y(i,j)=1$ if $x(i,j)>0$ otherwise 0

5.2.4 Bernina: L-BERN-1 (mobilisation forte)

<i>VARIABLES PROPOSÉES PAR LE MODÈLE "POLITIQUES PUBLIQUES":</i>			+	OK
<i>Hypothèse</i>	<i>Variable</i>	<i>Etat</i>	<i>Prédiction</i>	<i>Confirmat°</i>
H-1.0	prise en compte des intérêts	non (OLEI, dir. DFI, LPN)	++	OK
H-2.0	coordination horizontale*	oui: SAT, SPN, DEN, mais non pas les forêts	-	NO
H-3.0	contexte administratif	contexte administratif hostile, mais promoteur régional sensible aux intérêts locaux ("match à domicile")	+	OK
H-4.0	acteurs sociaux*	<i>inclus</i> (niveau d'exigence plus élevé: <i>exclus</i>)	-	NO
<i>VARIABLES PROPOSÉES PAR LE MODÈLE "FÉDÉRALISME D'EXÉCUTION":</i>			+++++	OK
<i>Hypothèse</i>	<i>Variable</i>	<i>Etat</i>	<i>Prédiction</i>	<i>Confirmat°</i>
H-1.1	appropriation par le PA	non	++	OK
H-2.1	application du PA	oui	+	OK
H-3.1	structure des relations	pas de relations privilégiées entre canton et communes (région périphérique)	++	OK
H-4.1	autonomie de l'acteur cantonal*	pas autonome (DEN: 6ème sur 29, GOU: 7ème sur 29)	++	OK
H-5.1	processus d'apprentissage	pas relevant	0	-
H-6.1	appropriation	oui, appropriation par le gouvernement cantonal (promotion de l'énergie économique par le canton)	--	NO
H-7.1	localisation socio-spatiale	projet largement en dehors de zones habités et touristiques, toutefois à distance visible des communes touristiques de Pontresina et Poschiavo (communes LIM), survolant la forêt; proximité des habitations à Cavaglia et San Carlo (zones de résidences secondaires et habitations "alternatives" de "citadins de retour"), zone IFP	++ (forêts, communes touristiques, privés, org. prot. env.)	OK
H-8.1	compensations "ciblées"	oui (démantèlement d'une ligne 150 kV)	-	NO

* matrice dichotomisée: $y(i,j)=1$ if $(i,j)>0$ otherwise 0

5.2.5 Bernina: L-BERN-4 (mobilisation moins forte)

Variables proposées par le modèle "politiques publiques":			+++	OK
Hypothèse	Variable	Etat	Prédiction	Confirmat°
H-1.0	prise en compte des intérêts	oui (OLEI, dir. DFI, LPN, dir. DFTCE, OEIE)	--	NO
H-2.0	coordination horizontale*	non	++	OK
H-3.0	contexte administratif	contexte administratif hostile, mais promoteur régional sensible aux intérêts locaux ("match à domicile")	+	OK
H-4.0	acteurs sociaux*	exclus	++	OK
Variables proposées par le modèle "fédéralisme d'exécution":			---	NO
Hypothèse	Variable	Etat	Prédiction	Confirmat°
H-1.1	appropriation par le PA	non	++	OK
H-2.1	application du PA	appliqué, mise en commune des lignes diminuant la sécurité de l'approvisionnement.	-	NO
H-3.1	structure des relations	pas de relations privilégiés entre canton et communes (région périphérique)	++	OK
H-4.1	autonomie de l'acteur cantonal**	autonome (GOU: 1er sur 31)	--	NO
H-5.1	processus d'apprentissage	non (jugement qualitatif: opposition du WWF suscite seulement la consternation)	+	OK
H-6.1	appropriation	oui, <i>approprié</i> par le gouvernement cantonal (promotion de l'énergie économique par le canton) et par les communes (assainissement de la pleine d'une ligne 150 kV)	--	NO
H-7.1	localisation socio-spatiale	projet encore plus largement en dehors de zones habitées et touristiques (+ démantèlement d'une ligne en plaine, + quelques améliorations paysagers), survolant la forêt; encore moins proche des habitations à Cavaglia et San Carlo (zones de résidences secondaires et habitations "alternatives" de "citadins de retour")	-- (communes, org. prot. env., privés)	NO
H-8.1	compensations "ciblées"	oui (démantèlement d'une ligne 150 kV), démantèlements supplémentaires par la mise en commun des lignes (pas de compensations supplémentaires)	-	NO

* matrice dichotomisée: $y(i,j)=1$ if $(i,j)>1$ otherwise 0

** matrice dichotomisée: $y(i,j)=1$ if $(i,j)>0$ otherwise 0

5.2.6 Chamoson: L-CHAM-1 (mobilisation forte)

<i>Variables proposées par le modèle "politiques publiques":</i>			+++	OK
<i>Hypothèse</i>	<i>Variable</i>	<i>Etat</i>	<i>Prédiction</i>	<i>Confirmat°</i>
H-1.0	prise en compte des intérêts	non (OLEI, dir. DFI, LPN, dir. DFTCE)	+	OK
H-2.0	coordination horizontale*	oui: DEN, SAT, SFH, SPE, SFP	--	NO
H-3.0	contexte administratif	intérêts hostiles à la prise en compte des affectés	++	OK
H-4.0	acteurs sociaux*	niveau d'exigence faible et élevé: acteurs sociaux restent exclus	++	OK
<i>Variables proposées par le modèle "fédéralisme d'exécution":</i>			-	NO
<i>Hypothèse</i>	<i>Variable</i>	<i>Etat</i>	<i>Prédiction</i>	<i>Confirmat°</i>
H-1.1	appropriation par le PA	non	++	OK
H-2.1	application du PA	oui, appliqué	+	OK
H-3.1	structure des relations	relations privilégiées du canton avec les communes en matière de politique énergétique, en Haut-Valais et en Valais moyen	-	NO
H-4.1	autonomie de l'acteur cantonal**	autonome (DEN: 2ème sur 31)	--	NO
H-5.1	processus d'apprentissage	non pertinent	0	-
H-6.1	appropriation	oui, appropriation par le gouvernement cantonal (assainissement de la Plaine du Rhône, politique énergétique)	--	NO
H-7.1	localisation socio-spatiale	Valais moyen: projet en coteau, survolant la forêt à proximité des habitations, zones viticoles, agricoles et constructibles; Martigny: zones agricoles et naturelles; Bas-Valais: zones constructibles	++ (forêts, communes, agriculteurs viticulteurs, org. prot. env.)	OK
H-8.1	compensations "ciblées"	oui (démantèlement de lignes 65 kV)	-	NO

* matrice dichotomisée: $y(i,j)=1$ if $(i,j)>1$ otherwise 0

** matrice dichotomisée: $y(i,j)=1$ if $(i,j)>0$ otherwise 0

5.2.7 Chamoson: L-CHAM-4 (mobilisation moins forte)

Variables proposées par le modèle "politiques publiques":			+++	OK
Hypothèse	Variable	Etat	Prédiction	Confirmat°
H-1.0	prise en compte des intérêts	oui (OLEI, dir. DFI, LPN, dir. DFTCE, OEIE)	--	NO
H-2.0	coordination horizontale*	non	++	OK
H-3.0	contexte administratif	intérêts hostiles à la prise en compte des affectés	++	OK
H-4.0	acteurs sociaux*	"clique" EOS, DFT, acteurs sociaux absents, privés exclus	+	OK
Variables proposées par le modèle "fédéralisme d'exécution":			---	NO
Hypothèse	Variable	Etat	Prédiction	Confirmat°
H-1.1	appropriation par le PA	oui, indirectement par la Loi sur les forces hydrauliques de mars 1990 et par les fiches de coordination du plan directeur cant.	--	NO
H-2.1	application du PA	non (idem. phase précédente)	-	NO
H-3.1	structure des relations	rupture des relations privilégiées entre canton et communes	++	OK
H-4.1	autonomie de l'acteur cantonal*	pas très autonome (DEN: 4ème sur 13)	+	OK
H-5.1	processus d'apprentissage	non (jugement qualitatif: pas d'élargissement envers MAS et VER, "vieilles habitudes")	+	OK
H-6.1	appropriation	oui, <i>approprié</i> par le gouvernement cantonal (assainissement de la Plaine du Rhône, politique énergétique), par des communes (zones constructibles), mais appropriation sans succès par les communes du Bas-Valais	--	NO
H-7.1	localisation socio-spatiale	idem. phase précédente (les org. pour la protection de la nature ne se mobilisent plus en dépit des atteintes, des communes du Bas-Valais moins dotées se mobilisent)	0	NO
H-8.1	compensations "ciblées"	oui (idem. phases précédentes, + <i>compensations aux partenaires</i>)	--	NO

* matrice dichotomisée: $y(i,j)=1$ if $(i,j)>0$ otherwise 0

5.2.8 Romanel: L-ROM-1 (mobilisation faible)

<i>VARIABLES PROPOSÉES PAR LE MODÈLE "POLITIQUES PUBLIQUES":</i>			+	OK
<i>Hypothèse</i>	<i>Variable</i>	<i>Etat</i>	<i>Prédiction</i>	<i>Confirmat°</i>
H-1.0	prise en compte des intérêts	partiellement (OLEI, dir. DFI, LPN, dir. DFTCE)	+	OK
H-2.0	coordination horizontale*	pas de "cliques"	+	OK
H-3.0	contexte administratif	intérêts hostiles à la prise en compte des affectés (mais "match à domicile")	+	OK
H-4.0	acteurs sociaux*	inclus	--	NO
<i>VARIABLES PROPOSÉES PAR LE MODÈLE "FÉDÉRALISME D'EXÉCUTION":</i>			+++++	OK
<i>Hypothèse</i>	<i>Variable</i>	<i>Etat</i>	<i>Prédiction</i>	<i>Confirmat°</i>
H-1.1	appropriation par le PA	non	++	OK
H-2.1	application du PA	oui, appliqué	+	OK
H-3.1	structure des relations	pas de relations privilégiées entre canton et communes	++	OK
H-4.1	autonomie de l'acteur cantonal**	autonome (DTP: (3ème sur 22))	-	NO
H-5.1	processus d'apprentissage	non pertinent	0	-
H-6.1	appropriation	non	++	OK
H-7.1	localisation socio-spatiale	projet contourne la Riviera vaudoise et l'IFP Lavaux et remplace une ligne existante (impact visuel aggravé), ne touchant pratiquement que des résidences et hameaux isolés, sauf à la sortie de Lausanne; ici et là (notamment Mur-Blanc) des zones de villas construites à proximité de la ligne existantes sont affectées; proximité de zones constructibles et 2 zones naturelles en Plaine	++ (communes de Plaine, privés, org. pour la prot. envir.)	OK
H-8.1	compensations "ciblées"	pas de compensations (mais peu d'impact supplémentaire)	+	OK

* matrice dichotomisée: $y(i,j)=1$ if $(i,j)>1$ otherwise 0

** matrice dichotomisée: $y(i,j)=1$ if $(i,j)>0$ otherwise 0

5.2.9 Grande Cariçaie: M-CARI-2 (mobilisation forte)

<i>Variables proposées par le modèle "politiques publiques":</i>			++++	OK
<i>Hypothèse</i>	<i>Variable</i>	<i>Etat</i>	<i>Prédiction</i>	<i>Confirmat°</i>
H-1.0	prise en compte des intérêts	prise en compte des intérêts agricole et sylvicole lors de la protection des biotopes (LPN), mais pas des intérêts touristique, urbanistique, militaire, économique, etc.	+	OK
H-2.0	coordination horizontale*	non, fragmentation horizontale	++	OK
H-3.0	contexte administratif	le DFI, qui constitue le contexte administratif de l'OFEFP, ne comprend pas d'offices favorables aux intérêts des groupes affectés (tourisme, développement économique, agriculture), si ce n'est la direction des forêts	++	OK
H-4.0	acteurs sociaux*	affectés intégrés très faiblement (séance info en présence d'associations d'intérêts)	-	NO
<i>Variables proposées par le modèle "fédéralisme d'exécution":</i>			+++++++	OK
<i>Hypothèse</i>	<i>Variable</i>	<i>Etat</i>	<i>Prédiction</i>	<i>Confirmat°</i>
H-1.1	appropriation par le PA	pas de modification de la législation cantonale	++	OK
H-2.1	application du PA	PA plus ou moins appliqué	+	OK
H-3.1	structure des relations	pas de relations privilégiées entre canton et communes	++	OK
H-4.1	autonomie de l'acteur cantonal*	grande autonomie du service d'aménagement du territoire (VD), autonomie relative du service de protection de la nature et du paysage (FR)	-	NO
H-5.1	processus d'apprentissage*	L'OFEFP, suite aux premières séances d'information, envisage une légère modification du projet.	-	NO
H-6.1	appropriation	aucune	++	OK
H-7.1	localisation socio-spatiale	terrains agricoles, zones à bâtir, installations touristiques et portuaires	++	OK
H-8.1	compensations "ciblées"	pas de compensations proposées	++	OK

* matrice dichotomisée: $y(i,j)=1$ if $x(i,j)>1$ otherwise 0

5.2.10 Glaubenberg: M-GLAUB-2 (mobilisation faible)

<i>Variables proposées par le modèle "politiques publiques":</i>			+++	OK
<i>Hypothèse</i>	<i>Variable</i>	<i>Etat</i>	<i>Prédiction</i>	<i>Confirmat°</i>
H-1.0	prise en compte des intérêts	prise en compte des intérêts agricole et sylvicole lors de la protection des biotopes (LPN) , mais pas des intérêts touristique, urbanistique, militaire, économique, etc.	+	OK
H-2.0	coordination horizontale*	OW: grande coordination horizontale entre les services des forêts, de l'aménagement du territoire, de la nature et paysage, etc. Ce n'est pas le cas pour LU.	-	NO
H-3.0	contexte administratif	le DFI (contexte administratif de l'OFEFP) ne comprend pas d'offices favorables aux intérêts des groupes affectés (tourisme, développement économique, agriculture), si ce n'est la direction des forêts	++	OK
H-4.0	acteurs sociaux*	peu ou pas de contact entre l'OFEFP et les acteurs affectés	+	OK
<i>Variables proposées par le modèle "fédéralisme d'exécution":</i>			+++++++ +	OK
<i>Hypothèse</i>	<i>Variable</i>	<i>Etat</i>	<i>Prédiction</i>	<i>Confirmat°</i>
H-1.1	appropriation par le PA	aucune, si ce n'est une mise en oeuvre coordonnées des ordonnances sur les biotopes et site marécageux dans le canton d'OW à l'aide de plans d'affectation alpins (Alpnutzungspläne)	+	OK
H-2.1	application du PA	oui (mise en oeuvre des ordonnances fédérales sur la protection des biotopes marécageux)	++	OK
H-3.1	structure des relations	une certaine proximité entre le service des forêts et les communes d'OW	+	OK
H-4.1	autonomie de l'acteur cantonal*	faible pour OW, assez forte pour LU (le contexte est très différent. Le service de la nature et du paysage à OW est en "concurrence" avec celui des forêts)	0	-
H-5.1	processus d'apprentissage*	Si les experts de la Confédération perçoivent bien les différents enjeux, ils tiennent un discours extrêmement technico-juridique (surtout à LU)	++	OK
H-6.1	appropriation	non	+	OK
H-7.1	localisation socio-spatiale	localisé surtout sur des surfaces agricoles. Mais également sur des zones militaires et à bâtir (habitation, projet touristique)	+	OK
H-8.1	compensations "ciblées"	pas de compensations	++	OK

* matrice dichotomisée: $y(i,j)=1$ if $x(i,j)>1$ otherwise 0

5.2.11 Magadino: M-MAG-2 (mobilisation faible)

<i>Variabes proposées par le modèle "politiques publiques":</i>			+	OK
<i>Hypothèse</i>	<i>Variable</i>	<i>Etat</i>	<i>Prédiction</i>	<i>Confirmat°</i>
H-1.0	prise en compte des intérêts	prise en compte des intérêts agricole et sylvicole lors de la protection des biotopes (LPN) , mais pas des intérêts touristique, urbanistique, militaire, économique, etc.	+	OK
H-2.0	coordination horizontale*	faible coordination horizontale (procédure de consultation de l'inventaire auprès des services concernés	-	NO
H-3.0	contexte administratif	le DFI, qui constitue le contexte administratif de l'OFEFP, ne comprend pas d'offices favorables aux intérêts des groupes affectés (tourisme, développement économique, agriculture), si ce n'est la direction des forêts.	++	OK
H-4.0	acteurs sociaux*	clique entre Locarno, association régionale et administration cantonale	-	NO
<i>Variabes proposées par le modèle "fédéralisme d'exécution":</i>			+++++++	OK
<i>Hypothèse</i>	<i>Variable</i>	<i>Etat</i>	<i>Prédiction</i>	<i>Confirmat°</i>
H-1.1	appropriation par le PA	non, pas de modification de la législation cantonale	++	OK
H-2.1	application du PA	oui, l'article cst. est directement applicable	++	OK
H-3.1	structure des relations	la structure tessinoise est de type clientéliste: relations privilégiées entre certains services (p. ex. agriculture) et les communes agricoles de la région	--	NO
H-4.1	autonomie de l'acteur cantonal*	grande autonomie de la section de la planification urbaine	--	NO
H-5.1	processus d'apprentissage*	Il n'y a pas de modification en terme de perception de la part du promoteur (OFEFP)	++	OK
H-6.1	appropriation	non	++	OK
H-7.1	localisation socio-spatiale	le projet est localisé sur des zones agricoles, à bâtir (tourisme, aéroport, etc.)	++	OK
H-8.1	compensations "ciblées"	pas de compensations proposées	++	OK

* matrice dichotomisée: $y(i,j)=1$ if $x(i,j)>1$ otherwise 0

5.3 UNITES DE DEMOBILISATION

5.3.1 Delémont: R-DEL-3 (faible démobilisation)

<i>VARIABLES PROPOSÉES PAR LE MODÈLE "POLITIQUES PUBLIQUES":</i>			-	OK
<i>Hypothèse</i>	<i>Variable</i>	<i>Etat</i>	<i>Prédiction</i>	<i>Confirmat°</i>
H-1.0	prise en compte des intérêts	pas plus qu'avant	+	NO
H-2.0	coordination horizontale*	coord entre les ponts et chaussées et l'am. du ter.	--	OK
H-3.0	contexte administratif	pas plus favorable qu'avant	+	NO
H-4.0	acteurs sociaux*	oui (surtout le chef de l'ADRUM et un habitant de la Blancherie dans clique)	-	OK
<i>VARIABLES PROPOSÉES PAR LE MODÈLE "FÉDÉRALISME D'EXÉCUTION":</i>			----- ----- -	OK
<i>Hypothèse</i>	<i>Variable</i>	<i>Etat</i>	<i>Prédiction</i>	<i>Confirmat°</i>
H-1.1	appropriation par le PA	Oui: route de distribution urbaine	--	OK
H-2.1	application du PA	PA non appliqué (le concept de route de distribution urbaine contredit l'ordonnance fédérale)	--	OK
H-3.1	structure des relations	pas de rel. privilégiée avec Delémont, mais avec des habitants de la Blancherie et d'Emile-Boéchat	0	-
H-4.1	autonomie de l'acteur cantonal (local)**	betweeness: l'exécutif de Delémont est l'acteur le plus central (sur 25)	--	OK
H-5.1	processus d'apprentissage	processus de la part du promoteur qui, par des échanges constants, notamment avec commune, revoit le projet en faveur d'autres usagers et habitants	-	OK
H-6.1	appropriation	aménagements pour piétons et cyclistes, meilleurs connexions	--	OK
H-7.1	localisation socio-spatiale	compensations et modifications de variante uniquement pour ceux qui ont protesté (plutôt privilégiés)	--	OK
H-8.1	compensations "ciblées"	oui: variante modifiée + calendrier des travaux réaménagé	--	OK

*matrice dichotomisée: $y(i,j)=1$ if $x(i,j)>1$ otherwise 0

**matrice dichotomisée: $y(i,j)=1$ if $x(i,j)>0$ otherwise 0

5.3.2 Eschenbach: R-ESCH-4 (forte démobilisation)

<i>Variables proposées par le modèle "politiques publiques":</i>			--	OK
<i>Hypothèse</i>	<i>Variable</i>	<i>Etat</i>	<i>Prédiction</i>	<i>Confirmat°</i>
H-1.0	prise en compte des intérêts	oui, politique de protection des bas-marais et des forêts (+ EIE)	-	OK
H-2.0	coordination horizontale*	non: am. du ter. et protection de l'env. ne sont pas dans clique	++	NO
H-4.0	acteurs sociaux*	Oui. WWF, ATE et LPN appartiennent à clique	--	OK
H-3.0	contexte administratif	contexte plus favorable (nouveaux chef du département et ingénieur cantonal)	-	OK
<i>Variables proposées par le modèle "fédéralisme d'exécution":</i>			-----	OK
<i>Hypothèse</i>	<i>Variable</i>	<i>Etat</i>	<i>Prédiction</i>	<i>Confirmat°</i>
H-1.1	appropriation par le PA	Oui. (Umfahrungsstrasse)	-	OK
H-2.1	application du PA	PA appliqué	+	NO
H-3.1	structure des relations	pas de rel. privilégiées avec le Linthgebiet en général	+	NO
H-4.1	autonomie de l'acteur cantonal (local)*	betweeness: Eschenbach est central (5e sur 19)	-	OK
H-5.1	processus d'apprentissage	apprentissage du promoteur qui prend en compte aspect environnemental (changements d'agents, contrainte à la négociation...). Processus de peu d'ampleur	-	OK
H-6.1	appropriation	par le biais de la mise en place de mesures de protection de l'environnement (réduction des nuisances) et de modération du trafic dans les communes.	-	OK
H-7.1	localisation socio-spatiale	surfaces naturelles protégées. Agriculteurs toujours touchés, mais moins de nuisances à St. Gallenkappel.	--	OK
H-8.1	compensations "ciblées"	oui, compensations financières aux paysans et changement de la variante en faveur de l'environnement	-	OK

* matrice dichotomisée: $y(i,j)=1$ if $x(i,j)>0$ otherwise 0

5.3.3 Locarno: R-LOC-3 (faible démobilisation)

<i>Variables proposées par le modèle "politiques publiques":</i>			+++++	NO
<i>Hypothèse</i>	<i>Variable</i>	<i>Etat</i>	<i>Prédiction</i>	<i>Confirmat°</i>
H-1.0	prise en compte des intérêts	pas de changement par rapport aux phases antérieures	+	NO
H-2.0	coordination horizontale*	non (autres acteurs cantonaux ne sont même pas dans la matrice)	++	NO
H-3.0	contexte administratif	pas moins hostile qu'avant	+	NO
H-4.0	acteurs sociaux*	affectés appartiennent pas à clique (sauf ATE en ce qui concerne la commission chargée de revoir la circulation dans le Locarnese)	+	NO
<i>Variables proposées par le modèle "fédéralisme d'exécution":</i>			-----	OK
<i>Hypothèse</i>	<i>Variable</i>	<i>Etat</i>	<i>Prédiction</i>	<i>Confirmat°</i>
H-1.1	appropriation par le PA	non	+	NO
H-2.1	application du PA	PA appliqué	+	NO
H-3.1	structure des relations	relations privilégiées canton-commune (Locarno)	-	OK
H-4.1	autonomie de l'acteur cantonal (local)*	betweeness: forte autonomie de Minusio, puis de Locarno (resp. 2e et 3e sur 21)	-	OK
H-5.1	processus d'apprentissage	contacts étroits avec communes: promoteur se modifie sensiblement, notamment pour la protection des riverains	-	OK
H-6.1	appropriation	appropriation par communes (modération du trafic mise en oeuvre partout, réfection de la Piazza Castello)	-	OK
H-7.1	localisation socio-spatiale	déplacement du problème chez les défavorisés (Morettina) (atteintes dans le Magadino)	-	OK (NO)
H-8.1	compensations "ciblées"	oui, protections contre le bruit, déplacement de la cheminée d'aération, protections contre les travaux	-	OK

*matrice dichotomisée: $y(i,j)=1$ if $x(i,j)>0$ otherwise 0

5.3.4 Bernina: L-BERN-3 (démobilisation forte)

Variables proposées par le modèle "politiques publiques":			-----	OK
Hypothèse	Variable	Etat	Prédiction	Confirmat°
H-1.0	prise en compte des intérêts	oui (OLEI, dir. DFI, LPN, dir DFTCE, + OEIE)	--	OK
H-2.0	coordination horizontale*	oui: statut particulier des services des forêts, servant d'intermédiaires entre le canton et les communes	-	OK
H-3.0	contexte administratif	contexte administratif hostile, mais promoteur régional sensible aux intérêts locaux ("match à domicile")	+	NO
H-4.0	acteurs sociaux*	inclus	--	OK
Variables proposées par le modèle "fédéralisme d'exécution":			----	OK
Hypothèse	Variable	Etat	Prédiction	Confirmat°
H-1.1	appropriation par le PA	non	++	NO
H-2.1	application du PA	appliqué, <i>mise en commun des lignes diminuant la sécurité de l'approvisionnement.</i>	-	OK
H-3.1	structure des relations	pas de relations privilégiées entre canton et communes (région périphérique)	++	NO
H-4.1	autonomie de l'acteur cantonal**	pas autonome (DEN: 8ème sur 20, GOU: 13ème, sur 20),	++	NO
H-5.1	processus d'apprentissage	oui (jugement qualitatif: élargissement de la prise en compte des organisations pour la protection de l'environnement)	--	OK
H-6.1	appropriation	oui, <i>approprié</i> p. le gouv. cant. (promotion de l'énergie économique par le canton), <i>appropriation par les communes (assainissement de la pleine d'une ligne 150 kV)</i>	--	OK
H-7.1	localisation socio-spatiale	projet en dehors de zones habitées et touristiques (+ <i>démantèlement d'une ligne en plaine</i>), survolant la forêt; moins proche aux habitations à Cavaglia et San Carlo	-- (communes, org. prot. env., priv.)	OK
H-8.1	compensations "ciblées"	oui (démantèlement d'une ligne 150 kV), + <i>démantèlements supplémentaires par la mise en commun des lignes</i>	--	OK

* matrice dichotomisée: $y(i,j)=1$ if $(i,j)>1$ otherwise 0

** matrice dichotomisée: $y(i,j)=1$ if $(i,j)>0$ otherwise 0

5.3.5 Bernina: L-BERN-5 (démobilisation moins forte)

Variables proposées par le modèle "politiques publiques":			-----	OK
Hypothèse	Variable	Etat	Prédiction	Confirmat°
H-1.0	prise en compte des intérêts	oui (OLEI, dir. DFI, LPN, dir DFTCE, OEIE)	--	OK
H-2.0	coordination horizontale*	non: seulement les services des forêts restent impliqués	-	OK
H-3.0	contexte administratif	contexte administratif (services des forêts) et promoteur sensible aux intérêts locaux	--	OK
H-4.0	acteurs sociaux*	<i>exclus</i> (parce qu'ils ne se manifestent plus)	+	NO
Variables proposées par le modèle "fédéralisme d'exécution":			-----	OK
Hypothèse	Variable	Etat	Prédiction	Confirmat°
H-1.1	appropriation par le PA	non (certaine appropriation indirecte dans le cadre du droit de retour des installations hydrauliques)	+	NO
H-2.1	application du PA	oui, appliqué, mise en commun des lignes diminuant la sécurité de l'approvisionnement	-	OK
H-3.1	structure des relations	relations privilégiées entre canton et communes en matière forestière	--	OK
H-4.1	autonomie de l'acteur cantonal**	pas autonome	+	NO
H-5.1	processus d'apprentissage	non (jugement qualitatif: négociations avec le WWF témoigne d'un processus d'apprentissage)	-	OK
H-6.1	appropriation	oui, <i>approprié</i> par le gouvernement cantonal (promotion de l'énergie économique par le canton) et <i>approprié</i> par les communes (assainissement de la pleine d'une ligne 150 kV, droits de revient, + <i>régime forestier</i>)	--	OK
H-7.1	localisation socio-spatiale	idem. phase précédente, + <i>enterrement, resp. déplacement de ligne à proximité d'habitations à Cavaglia</i>	-- (démob. privés)	OK
H-8.1	compensations "ciblées"	oui (démantèlement d'une ligne 150 kV), démantèlements supplémentaires par la mise en commun des lignes (<i>quelques compensations individuelles à Cavaglia</i>)	--	OK

* matrice dichotomisée: $y(i,j)=1$ if $(i,j)>1$ otherwise 0

** matrice dichotomisée: $y(i,j)=1$ if $(i,j)>0$ otherwise 0

5.3.6 Chamoson: L-CHAM-3 (démobilisation forte)

Variables proposées par le modèle "politiques publiques":			–	OK
Hypothèse	Variable	Etat	Prédiction	Confirmat°
H-1.0	prise en compte des intérêts	oui (OLEI, dir. DFI, LPN, dir. DFTCE, OEIE)	--	OK
H-2.0	coordination horizontale*	oui: DEN, SPE, SFP, SFH, SAT	--	OK
H-3.0	contexte administratif	intérêts hostiles à la prise en compte des affectés	++	NO
H-4.0	acteurs sociaux*	niveau d'exigence faible et élevé: acteurs sociaux restent <i>exclus</i> (mais négociations avec le WWF et la LVsPN)	+	NO
Variables proposées par le modèle "fédéralisme d'exécution":			----- ----- --	OK
Hypothèse	Variable	Etat	Prédiction	Confirmat°
H-1.1	appropriation par le PA	oui, indirectement par la Loi sur les forces hydrauliques de mars 1990 et les fiches de coordination du plan directeur cant.	–	OK
H-2.1	application du PA	non: sans EIE pour variante Riddes, traversée du Domaine des îles dérogations par rapport aux pipelines	--	OK
H-3.1	structure des relations*	relations privilégiées du canton avec communes en matière de pol. énergétique, particulièrement avec des communes du Haut-Valais et du Valais moyen	–	OK
H-4.1	autonomie de l'acteur cantonal**	autonome (SFH: 2ème sur 23, SAT: 3ème sur 23)	--	OK
H-5.1	processus d'apprentissage	non (jugement qualitatif: négociations bilat. avec les communes et les org. pour la prot. de l'envir., compensations en nature)	--	OK
H-6.1	appropriation	oui, <i>approprié</i> par le gouvernement cantonal (assainissement de la Plaine du Rhône, politique énergétique), <i>approprié</i> par des communes (zones constructibles)	--	OK
H-7.1	localisation socio-spatiale	Valais moyen: améliorations par rapport aux zones viticoles, agricoles et constructibles; Martigny: amélioration des zones agricoles au détriment d'une naturelle; Bas-Valais: amélioration minimale pour Ciba-Geigy	-- (communes VS moyen, agriculteurs viticulteurs)	OK
H-8.1	compensations "ciblées"	oui (démantèlement de lignes 65 kV), + <i>démantèlements supplémentaires</i> , + <i>mise en commun à Riddes</i> , + <i>informations au DEN</i> , + <i>biotope à Martigny</i>	--	OK

* matrice dichotomisée: $y(i,j)=1$ if $(i,j)>1$ otherwise 0

** matrice dichotomisée: $y(i,j)=1$ if $(i,j)>0$ otherwise 0

5.3.7 Romanel: L-ROM-3 (démobilisation faible)

<i>Variables proposées par le modèle "politiques publiques":</i>			–	OK
<i>Hypothèse</i>	<i>Variable</i>	<i>Etat</i>	<i>Prédiction</i>	<i>Confirmat°</i>
H-1.0	prise en compte des intérêts	oui (OLEI, dir. DFI, LPN, dir. DFTCE, OEIE)	--	OK
H-2.0	coordination horizontale*	oui: DEN, DFT (seulement DEN reste impliqué)	–	OK
H-3.0	contexte administratif	intérêts hostiles à la prise en compte des affectés (mais "match à domicile")	+	NO
H-4.0	acteurs sociaux*	org. pour la protection de l'envir. ne se manifestent plus, privés restent exclus	+	NO
<i>Variables proposées par le modèle "fédéralisme d'exécution":</i>			+++++++	NO
<i>Hypothèse</i>	<i>Variable</i>	<i>Etat</i>	<i>Prédiction</i>	<i>Confirmat°</i>
H-1.1	appropriation par le PA	non	++	NO
H-2.1	application du PA	oui, appliqué (mais survol de plusieurs zones habitées)	+	NO
H-3.1	structure des relations	pas de relations privilégiées entre canton et communes	+	NO
H-4.1	autonomie de l'acteur cantonal*	pas autonome (DEN: 5ème sur 10)	+	NO
H-5.1	processus d'apprentissage	non (jugement qualitatif: pas d'élargissement de la prise en compte envers les opposants privés)	+	NO
H-6.1	appropriation	tentative d'appropriation par les habitants du Mur-Blanc (tentative échouée)	+	NO
H-7.1	localisation socio-spatiale	idem phase précédente: améliorations par rapport aux 2 zones naturelles, mais pas d'améliorations pour les zones d'habitations	+ (org. prot. de l'envir.)	OK
H-8.1	compensations "ciblées"	améliorations par rapport au statut quo dans 2 zones naturelles, par rapport à certaines habitations (camouflage)	–	OK

* matrice dichotomisée: $y(i,j)=1$ if $(i,j)>0$ otherwise 0

5.3.8 Grande Cariçaie: M-CARI-3 (démobilisation forte)

<i>Variables proposées par le modèle "politiques publiques":</i>			++	NO
<i>Hypothèse</i>	<i>Variable</i>	<i>Etat</i>	<i>Prédiction</i>	<i>Confirmat°</i>
H-1.0	prise en compte des intérêts	modification LPN: Prise en compte de l'avis des groupes cibles lors de la définition du périmètre (communes, les bénéficiaires de concessions et d'autorisations pour des installations et des constructions, organisations habilitées à recourir selon LPN)	--	OK
H-2.0	coordination horizontale*	faible coordination entre le service d'aménagement du territoire et le centre de protection de la nature et du paysage (VD); pas de coordination horizontale à FR	0	-
H-3.0	contexte administratif	DFI (contexte administratif de l'OFEFP) ne comprend pas d'offices favorables aux intérêts des groupes affectés (tourisme, développement économique, agriculture), sauf direction des forêts. L'arrivée de Ruth Dreifuss constitue le seul changement par rapport aux phases antérieures.	++	NO
H-4.0	acteurs sociaux*	pas d'intégration des groupes cibles	++	NO
<i>Variables proposées par le modèle "fédéralisme d'exécution":</i>			-----	OK
<i>Hypothèse</i>	<i>Variable</i>	<i>Etat</i>	<i>Prédiction</i>	<i>Confirmat°</i>
H-1.1	appropriation par le PA	oui. création de règlements cantonaux pour la protection de réserves naturelles (protection des biotopes)	--	OK
H-2.1	application du PA	modification anticonstitutionnelle de la LPN et du projet d'OSM. Périmètre initial a été modifié en faveur des groupes cibles	--	OK
H-3.1	structure des relations	relations privilégiées entre le préfet de la Broye et les communes FR (tourisme)	-	OK
H-4.1	autonomie de l'acteur cantonal*	forte autonomie du service de l'aménagement du territoire VD, faible pour le service nature et paysage FR	0	-
H-5.1	processus d'apprentissage*	modification partielle de la perception de l'enjeu de la part de l'OFEFP	-	OK
H-6.1	appropriation	les réserves naturelles ne correspondent pas au périmètre du site marécageux mais à la partie congrue des biotopes	--	OK
H-7.1	localisation socio-spatiale	localisé chez les communes qui ont un faible degré d'urbanisation et un faible taux de développement touristique	-	OK
H-8.1	compensations "ciblées"	pas de compensations	++	NO

* matrice dichotomisée: $y(i,j)=1$ if $x(i,j)>1$ otherwise 0

5.3.9 Glaubenberg: M-GLAUB-3 (démobilisation faible)

<i>Variables proposées par le modèle "politiques publiques":</i>			–	OK
<i>Hypothèse</i>	<i>Variable</i>	<i>Etat</i>	<i>Prédiction</i>	<i>Confirmat°</i>
H-1.0	prise en compte des intérêts	modification partielle du PA. Prise en compte des intérêts des affectés. Modification des buts de protection	--	OK
H-2.0	coordination horizontale	Forte coordination horizontale entre les services de l'administration du canton d'OW (nature et paysage, forêts, aménagement du territoire). Idem pour LU	--	OK
H-3.0	contexte administratif	DFI (contexte administratif de l'OFEFP) ne comprend pas d'offices favorables aux intérêts des groupes affectés (tourisme, développement économique, agriculture), sauf direction des forêts. L'arrivée de Ruth Dreifuss constitue le seul changement par rapport aux phases antérieures.	++	NO
H-4.0	acteurs sociaux	faible prise en compte des acteurs sociaux (association. cantonale des paysans)	+	NO
<i>Variables proposées par le modèle "fédéralisme d'exécution":</i>			----- -----	OK
<i>Hypothèse</i>	<i>Variable</i>	<i>Etat</i>	<i>Prédiction</i>	<i>Confirmat°</i>
H-1.1	appropriation par le PA	non	++	OK
H-2.1	application du PA	modification anticonstitutionnelle de la LPN et du projet d'OSM. Périmètre initial a été modifié en faveur des groupes cibles.	--	OK
H-3.1	structure des relations	relations privilégiées entre certains services cantonaux à OW et certaines communes	–	OK
H-4.1	autonomie de l'acteur cantonal	grande autonomie de l'association régional d'aménagement du territoire d'Entlebuch	--	OK
H-5.1	processus d'apprentissage	oui, mais assez faible (surtout entre l'OFEFP et le canton d'OW)	–	OK
H-6.1	appropriation	oui. Aménagement régional des communes lucernoises. Grand projet de parc écologique intitulé "Lebensraum Entlebuch"	--	OK
H-7.1	localisation socio-spatiale	surface agricole (mais aussi militaire et touristique)	–	OK
H-8.1	compensations "ciblées"	compensations financières acceptées par les paysans des communes de LU à la fin du processus. Possibilités d'exploiter la forêt et chemins forestiers et d'utiliser les sources et la roche (OW et LU)	--	OK

* matrice dichotomisée: $y(i,j)=1$ if $x(i,j)>1$ otherwise 0

5.3.10 Magadino: M-MAG-3 (démobilisation faible)

<i>Variables proposées par le modèle "politiques publiques":</i>			–	OK
<i>Hypothèse</i>	<i>Variable</i>	<i>Etat</i>	<i>Prédiction</i>	<i>Confirmat°</i>
H-1.0	prise en compte des intérêts	modification de la LPN. Prise en compte de l'avis des groupes cibles lors de la définition du périmètre (communes, les bénéficiaires de concessions et d'autorisation pour des installations et des constructions, les organisations habilitées à recourir selon la LPN)	--	OK
H-2.0	coordination horizontale*	coordination horizontale entre les services de la planification urbaine, office de la protection de la nature et du paysage, section de l'agriculture	--	OK
H-3.0	contexte administratif	le DFI, qui constitue la structure administrative de l'OFEFP, ne comprend pas d'offices favorables aux intérêts des groupes affectés (tourisme, développement économique, agriculture), si ce n'est la direction des forêts. L'arrivée de Ruth Dreifuss constitue le seul changement par rapport aux phases antérieures (stabilisation et mobilisation)	++	NO
H-4.0	acteurs sociaux*	faible intégration des acteurs sociaux	+	NO
<i>Variables proposées par le modèle "fédéralisme d'exécution":</i>			----- -----	OK
<i>Hypothèse</i>	<i>Variable</i>	<i>Etat</i>	<i>Prédiction</i>	<i>Confirmat°</i>
H-1.1	appropriation par le PA	oui, révision partielle de la législation et création d'un parc fluvial (tel que prévu par le plan directeur cantonal)	--	OK
H-2.1	application du PA	modification anticonstitutionnelle de la LPN et du projet d'OSM. Périmètre initial a été modifié en faveur des groupes cibles (tourisme, économie, agriculture, etc.)	--	OK
H-3.1	structure des relations	structure de type clientéliste entre certains services cantonaux (p. ex. agriculture) et les communes. Cela explique le fort soutien du canton aux communes agricoles	--	OK
H-4.1	autonomie de l'acteur cantonal*	grande autonomie de la section planification urbaine	--	OK
H-5.1	processus d'apprentissage	pas de processus d'apprentissage entre l'OFEFP et les groupes cibles (pas de contact)	++	NO
H-6.1	appropriation	le site marécageux devient un parc fluvial avec un périmètre réduit	--	OK
H-7.1	localisation socio-spatiale	ports, centre sportif, zone agricole, aéroport et décharges ont été sorti du périmètre. Projet localisé en zone agricole	--	OK

H-8.1	compensations "ciblées"	une petite parcelle a été rajoutée au périmètre permettant des compensations écologiques et donc financières	–	OK
-------	----------------------------	--	---	----

* matrice dichotomisée: $y(i,j)=1$ if $x(i,j)>0$ otherwise 0

5.4 UNITES DE STABILISATION DE TYPE A (NIVEAU ELEVE)

5.4.1 Eschenbach: R-ESCH-3 (stabilisation d'une forte mobilisation)

<i>VARIABLES PROPOSÉES PAR LE MODÈLE "POLITIQUES PUBLIQUES":</i>			+	OK
<i>Hypothèse</i>	<i>Variable</i>	<i>Etat</i>	<i>Prédiction</i>	<i>Confirmat°</i>
H-1.0	prise en compte des intérêts	Oui, grâce à l'EIE	-	NO
H-2.0	coordination horizontale*	oui (entre services prot. env., am. du ter., travaux publics, routes, etc.)	-	NO
H-3.0	contexte administratif	hostile aux affectés	+	OK
H-4.0	acteurs sociaux*	absolument pas intégrés	++	OK
<i>VARIABLES PROPOSÉES PAR LE MODÈLE "FÉDÉRALISME D'EXÉCUTION":</i>			++	OK
<i>Hypothèse</i>	<i>Variable</i>	<i>Etat</i>	<i>Prédiction</i>	<i>Confirmat°</i>
H-1.1	appropriation par le PA	Oui (Umfahrungsstrasse)	-	NO
H-2.1	application du PA	PA non-appliqué (non respect de la législation concernant les marais et la forêts)	-	NO
H-3.1	structure des relations	pas de rel. privilégiée avec Linthgebiet en général	+	OK
H-4.1	autonomie de l'acteur cantonal (local)**	betweeness: non (Eschenbach est 6e sur 25...)	+	OK
H-5.1	processus d'apprentissage	aucun. Pas d'échanges avec opposants. Promoteur campe sur ses positions et les modifications ne sont qu'apparentes (alibis stratégiques)	++	OK
H-6.1	appropriation	Oui, à l'aide des mesures de modération du trafic et de certaines compensations naturelles	-	NO
H-7.1	localisation socio-spatiale	surfaces naturelles menacées. Paysans et St. Gallenkappel toujours touchés	++	OK
H-8.1	compensations "ciblées"	compensations financières aux paysans, quelques modifications très mineures de la variante. Concluons par une absence de compensations réelles	-	NO

*matrice dichotomisée: $y(i,j)=1$ if $x(i,j)>1$ otherwise 0

** matrice dichotomisée: $y(i,j)=1$ if $x(i,j)>0$ otherwise 0

5.4.2 Locarno: R-LOC-2 (stabilisation d'une faible mobilisation)

<i>Variables proposées par le modèle "politiques publiques":</i>			++	OK
<i>Hypothèse</i>	<i>Variable</i>	<i>Etat</i>	<i>Prédiction</i>	<i>Confirmat°</i>
H-1.0	prise en compte des intérêts	non	+	OK
H-2.0	coordination horizontale*	aucune (en plus, service am. du ter. n'appartient même pas à la clique)	++	OK
H-3.0	contexte administratif	hostile	+	OK
H-4.0	acteurs sociaux*	"per une piano...", ATE, PEL appartiennent à clique	--	NO
<i>Variables proposées par le modèle "fédéralisme d'exécution":</i>			-	NO
<i>Hypothèse</i>	<i>Variable</i>	<i>Etat</i>	<i>Prédiction</i>	<i>Confirmat°</i>
H-1.1	appropriation par le PA	non	+	OK
H-2.1	application du PA	PA plus ou moins appliqué	+	OK
H-3.1	structure des relations	relations privilégiées canton-Locarno (ainsi qu'avec l'ATE, le PEL, le +per un piano...")	-	NO
H-4.1	autonomie de l'acteur cantonal (local)**	betweeness: Locarno 3e sur 28 (après le canton), donc autonomie	-	NO
H-5.1	processus d'apprentissage	peu. Contacts avec affectés. Mais positions identiques. Pas de réorientation des postulats à la base du projet. Modifications tactiques.	+	OK
H-6.1	appropriation	en partie par les communes	--	NO
H-7.1	localisation socio-spatiale	paysans du Magadino => conflit. (déplacement du problème chez les défavorisés => pas de conflit)	++	OK (NO)
H-8.1	compensations "ciblées"	réduction du nombre de voies	--	NO

*matrice dichotomisée: $y(i,j)=1$ if $x(i,j)>1$ otherwise 0

** matrice dichotomisée: $y(i,j)=1$ if $x(i,j)>0$ otherwise 0

5.4.3 Bernina: L-BERN-2 (mobilisation forte)

Variables proposées par le modèle "politiques publiques":			++	OK
Hypothèse	Variable	Etat	Prédiction	Confirmat°
H-1.0	prise en compte des intérêts	partiellement (OLEI, dir. DFI, LPN, + dir. DFTCE)	+	OK
H-2.0	coordination horizontale*	non	++	OK
H-3.0	contexte administratif	contexte administratif hostile, mais promoteur régional sensible aux intérêts locaux ("match à domicile")	+	OK
H-4.0	acteurs sociaux*	oui, <i>inclus</i>	--	NO
Variables proposées par le modèle "fédéralisme d'exécution":			+++++	OK
Hypothèse	Variable	Etat	Prédiction	Confirmat°
H-1.1	appropriation par le PA	non	++	OK
H-2.1	application du PA	oui (PA comme argument du promoteur)	++	OK
H-3.1	structure des relations	pas de relations privilégiées entre canton et communes (région périphérique)	++	OK
H-4.1	autonomie de l'acteur cantonal**	pas autonome (GOU: 9ème sur 37, DEN: 15ème sur 37)	+	OK
H-5.1	processus d'apprentissage	oui (jugement qualitatif: élargissement de la prise en compte des intérêts des communes, mais non pas des associations)	-	NO
H-6.1	appropriation	oui, <i>approprié</i> par le gouvernement cantonal (promotion de l'énergie économique par le canton)	--	NO
H-7.1	localisation socio-spatiale	projet largement en dehors de zones habités et touristiques, toutefois à distance visible des communes touristiques de Pontresina et Poschiavo (communes LIM), survolant la forêt; proximité aux habitations à Cavaglia et San Carlo (zones de résidences secondaires et habitations "alternatives" de "citadins"), zone IFP	++ (forêts, communes touristiques, privés, org. prot. env.)	OK
H-8.1	compensations "ciblées"	oui (démantèlement d'une ligne 150 kV)	-	NO

* matrice dichotomisée: $y(i,j)=1$ if $(i,j)>1$ otherwise 0

** matrice dichotomisée: $y(i,j)=1$ if $(i,j)>0$ otherwise 0

5.4.4 Chamoson: L-CHAM-2 (mobilisation forte)

Variables proposées par le modèle "politiques publiques":			0	?
Hypothèse	Variable	Etat	Prédiction	Confirmat°
H-1.0	prise en compte des intérêts	oui (OLEI, dir. DFI, LPN, dir. DFTCE, OEIE)	--	NO
H-2.0	coordination horizontale*	oui: à un niveau peu exigeant, entre SPE, SFP, SAT, SFH	-	NO
H-3.0	contexte administratif	intérêts hostiles à la prise en compte des affectés	++	OK
H-4.0	acteurs sociaux*	acteurs sociaux <i>exclus</i> (à un niveau d'exigence très faible, la Ligue participe à une "clique" (EOS, IFI, SFH))	+	OK
Variables proposées par le modèle "fédéralisme d'exécution":			--	NO
Hypothèse	Variable	Etat	Prédiction	Confirmat°
H-1.1	appropriation par le PA	non (indirectement par la Loi sur les forces hydrauliques de mars 1990)	+	OK
H-2.1	application du PA	oui, appliqué	+	OK
H-3.1	structure des relations	relations privilégiées du canton avec des communes en matière de politique énergétique, surtout en Haut-Valais et en Valais moyen	-	NO
H-4.1	autonomie de l'acteur cantonal**	autonome (SFP: 4ème sur 35, SFH: 5ème sur 35, DEN: 14ème sur 35)	-	NO
H-5.1	processus d'apprentissage	oui (jugement qualitatif: élargissement envers les org. pour la protection de l'envir., mais purement rhétorique)	-	NO
H-6.1	appropriation	oui, approprié par le gouvernement cantonal (assainissement de la Plaine du Rhône, politique énergétique), <i>appropriation par des communes (assainissement de zones constructibles des communes)</i>	--	NO
H-7.1	localisation socio-spatiale	Valais moyen: projet en coteau, survolant la forêt à proximité des habitations, zones viticoles, agricoles et constructibles; Martigny: zones agricoles et naturelles; Bas-Valais: zones constructibles	++ (forêts, communes, agriculteurs viticulteurs, org. prot. env.)	OK
H-8.1	compensations "ciblées"	oui (démantèlement de lignes 65 kV)	-	NO

* matrice dichotomisée: $y(i,j)=1$ if $(i,j)>1$ otherwise 0

** matrice dichotomisée: $y(i,j)=1$ if $(i,j)>0$ otherwise 0

5.4.5 Chamoson: L-CHAM-5 (mobilisation moins forte)

<i>Variables proposées par le modèle "politiques publiques":</i>			++	OK
<i>Hypothèse</i>	<i>Variable</i>	<i>Etat</i>	<i>Prédiction</i>	<i>Confirmat°</i>
H-1.0	prise en compte des intérêts	oui (OLEI, dir. DFI, LPN, dir. DFTCE, OEIE)	--	NO
H-2.0	coordination horizontale*	pas de "cliques"	+	OK
H-3.0	contexte administratif	intérêts hostiles à la prise en compte des affectés	++	OK
H-4.0	acteurs sociaux*	absents, pas de "cliques"	+	OK
<i>Variables proposées par le modèle "fédéralisme d'exécution":</i>			--	NO
<i>Hypothèse</i>	<i>Variable</i>	<i>Etat</i>	<i>Prédiction</i>	<i>Confirmat°</i>
H-1.1	appropriation par le PA	oui, indirectement par la Loi sur les forces hydrauliques de mars 1990 et les fiches de coordination du plan directeur cant.	--	NO
H-2.1	application du PA	non, idem. phase précédente	-	NO
H-3.1	structure des relations	rupture des relations privilégiées	+	OK
H-4.1	autonomie de l'acteur cantonal*	(centralisation: 0 %), aucun acteur n'est autonome	+	OK
H-5.1	processus d'apprentissage	pas de "cliques" (jugement qualitatif: solutions traditionnelles par le biais du recours, pas d'apprentissage)	++	OK
H-6.1	appropriation	oui, <i>approprié</i> par le gouvernement cantonal (assainissement de la Plaine du Rhône, politique énergétique), <i>approprié</i> par des communes (zones constructibles)	--	NO
H-7.1	localisation socio-spatiale	idem. phase précédente (non mobilisation des organisations pour la prot. de l'envir., mobilisation de communes moins dotées)	0	NO
H-8.1	compensations "ciblées"	oui (idem. Phase précédente)	--	NO

* matrice dichotomisée: $y(i,j)=1$ if $(i,j)>0$ otherwise 0

5.4.6 Romanel: L-ROM-2 (mobilisation faible)

Variables proposées par le modèle "politiques publiques":			++	OK
Hypothèse	Variable	Etat	Prédiction	Confirmat°
H-1.0	prise en compte des intérêts	partiellement (OLEI, dir. DFI, LPN, dir. DFTCE)	+	OK
H-2.0	coordination horizontale*	oui: SFO, SAT, SDE, SPN, DEN	-	NO
H-3.0	contexte administratif	intérêts hostiles à la prise en compte des affectés (mais "match à domicile")	+	OK
H-4.0	acteurs sociaux*	acteurs sociaux <i>exclus</i> (parce qu'ils ne se manifestent plus)	+	OK
Variables proposées par le modèle "fédéralisme d'exécution":			+++++	OK
Hypothèse	Variable	Etat	Prédiction	Confirmat°
H-1.1	appropriation par le PA	non	++	OK
H-2.1	application du PA	appliqué	+	OK
H-3.1	structure des relations	pas de relations privilégiées entre canton et communes	++	OK
H-4.1	autonomie de l'acteur cantonal**	autonome (DEN: 3ème sur 31)	-	NO
H-5.1	processus d'apprentissage	non (jugement qualitatif: pas d'élargissement, mais large prise en compte des org. pour la protection de l'envir.)	-	NO
H-6.1	appropriation	tentative d'appropriation par les habitants du Mur-Blanc et du Vallon de Villars (tentative échouée)	++	OK
H-7.1	localisation socio-spatiale	idem phase précédente: améliorations par rapport aux 2 zones naturelles, mais pas d'améliorations pour les zones d'habitations	+ (org. pour la prot. envir., privés)	OK
H-8.1	compensations "ciblées"	améliorations par rapport au statut quo dans 2 zones naturelles, par rapport à certaines habitations (camouflage)	-	NO

* matrice dichotomisée: $y(i,j)=1$ if $(i,j)>0$ otherwise 0

** matrice dichotomisée: $y(i,j)=1$ if $(i,j)>0$ otherwise 0

5.5 UNITES DE STABILISATION DE TYPE B (NIVEAU BAS)

5.5.1 Delémont: R-DEL-1 (non mobilisation)

<i>Variables proposées par le modèle "politiques publiques":</i>			+	NO
<i>Hypothèse</i>	<i>Variable</i>	<i>Etat</i>	<i>Prédiction</i>	<i>Confirmat°</i>
H-1.0	prise en compte des intérêts	non	+	NO
H-2.0	coordination horizontale*	oui: entre les services de prote. de l'env., de l'am. du ter. et des ponts et chaussées	--	OK
H-3.0	contexte administratif	hostile	+	NO
H-4.0	acteurs sociaux*	appartiennent pas à clique	+	NO
<i>Variables proposées par le modèle "fédéralisme d'exécution":</i>			+	NO
<i>Hypothèse</i>	<i>Variable</i>	<i>Etat</i>	<i>Prédiction</i>	<i>Confirmat°</i>
H-1.1	appropriation par le PA	non	+	NO
H-2.1	application du PA	PA appliqué	+	NO
H-3.1	structure des relations	pas de rel. privilégiées avec Delémont, ni avec des acteurs sociaux	+	NO
H-4.1	autonomie de l'acteur cantonal (local)**	Delémont est largement l'acteur le plus central	--	OK
H-5.1	processus d'apprentissage	pas relevant	0	-
H-6.1	appropriation	non	+	NO
H-7.1	localisation socio-spatiale	variantes chez défavorisés	--	OK
H-8.1	compensations "ciblées"	non	+	NO

*matrice dichotomisée: $y(i,j)=1$ if $x(i,j)>1$ otherwise 0

** matrice dichotomisée: $y(i,j)=1$ if $x(i,j)>0$ otherwise 0

5.5.2 Eschenbach: R-ESCH-1 (non mobilisation)

<i>Variables proposées par le modèle "politiques publiques":</i>			+++++	NO
<i>Hypothèse</i>	<i>Variable</i>	<i>Etat</i>	<i>Prédiction</i>	<i>Confirmat°</i>
H-1.0	prise en compte des intérêts	non	+	NO
H-2.0	coordination horizontale*	non	++	NO
H-3.0	contexte administratif	hostile ou indifférent	+	NO
H-4.0	acteurs sociaux*	inexistants	+	NO
<i>Variables proposées par le modèle "fédéralisme d'exécution":</i>			+++++	NO
<i>Hypothèse</i>	<i>Variable</i>	<i>Etat</i>	<i>Prédiction</i>	<i>Confirmat°</i>
H-1.1	appropriation par le PA	non	+	NO
H-2.1	application du PA	oui	+	NO
H-3.1	structure des relations	pas de relations privilégiées le Linthgebiet	+	NO
H-4.1	autonomie de l'acteur cantonal (local)*	non. Communes pas centrales du tout	+	NO
H-5.1	processus d'apprentissage	pas relevant	0	-
H-6.1	appropriation	non	+	NO
H-7.1	localisation socio-spatiale	surfaces naturelles. Paysans de Wagen + Eschenbach touchés ainsi que St. Gallenkappel	++	NO
H-8.1	compensations "ciblées"	modifications de la variante suite aux demandes des communes	--	OK

*matrice dichotomisée: $y(i,j)=1$ if $x(i,j)>0$ otherwise 0

5.5.3 Grande Cariçaie: M-CARI-1 (mobilisation en faveur de la protection des sites marécageux)

<i>Variables proposées par le modèle "politiques publiques":</i>			+++++++	NO
<i>Hypothèse</i>	<i>Variable</i>	<i>Etat</i>	<i>Prédiction</i>	<i>Confirmat°</i>
H-1.0	prise en compte des intérêts	non. Le choix initial des sites est scientifique et ne prend pas en compte les aménagements régionaux et locaux existants	++	NO
H-2.0	coordination horizontale	non, pas de coordination entre acteurs cantonaux	++	NO
H-3.0	contexte administratif	le DFI, qui constitue la structure administrative de l'OFEFP, ne comprend pas d'offices favorables aux intérêts des groupes affectés (tourisme, développement économique, agriculture), si ce n'est la direction des forêts	++	NO
H-4.0	acteurs sociaux	non, pas d'intégration des acteurs sociaux régionaux et locaux	++	NO
<i>Variables proposées par le modèle "fédéralisme d'exécution":</i>			+++++++	NO
<i>Hypothèse</i>	<i>Variable</i>	<i>Etat</i>	<i>Prédiction</i>	<i>Confirmat°</i>
H-1.1	appropriation par le PA	non	+	NO
H-2.1	application du PA	oui	++	NO
H-3.1	structure des relations	aucune relation privilégiée	++	NO
H-4.1	autonomie de l'acteur cantonal	très faible	++	NO
H-5.1	processus d'apprentissage	pas relevant	0	-
H-6.1	appropriation	non	+	NO
H-7.1	localisation socio-spatiale	sur l'ensemble du territoire de la rive sud du lac de Neuchâtel (ports, zones à bâtir, zones agricoles, etc.)	++	NO
H-8.1	compensations "ciblées"	non	+	NO

* matrice dichotomisée: $y(i,j)=1$ if $x(i,j)>1$ otherwise 0

5.5.4 Glaubenberg: M-GLAUB-1

<i>Variables proposées par le modèle "politiques publiques":</i>			+++++++	NO
<i>Hypothèse</i>	<i>Variable</i>	<i>Etat</i>	<i>Prédiction</i>	<i>Confirmat°</i>
H-1.0	prise en compte des intérêts	non. Le choix initial des sites marécageux est scientifique et ne prend pas en compte les aménagements régionaux et locaux existants	++	NO
H-2.0	coordination horizontale	non, pas de coordination horizontale au niveau cantonal	++	NO
H-3.0	contexte administratif	le DFI, qui constitue la structure administrative de l'OFEFP, ne comprend pas d'offices favorables aux intérêts des groupes affectés (tourisme, développement économique, agriculture), si ce n'est la direction des forêts	++	NO
H-4.0	acteurs sociaux	non, pas d'intégration des acteurs sociaux régionaux et locaux	++	NO
<i>Variables proposées par le modèle "fédéralisme d'exécution":</i>			+++++++	NO
<i>Hypothèse</i>	<i>Variable</i>	<i>Etat</i>	<i>Prédiction</i>	<i>Confirmat°</i>
H-1.1	appropriation par le PA	non	+	NO
H-2.1	application du PA	oui	++	NO
H-3.1	structure des relations	aucune relation privilégiée	++	NO
H-4.1	autonomie de l'acteur cantonal	pas présent	++	NO
H-5.1	processus d'apprentissage	pas relevant	0	-
H-6.1	appropriation	non	+	NO
H-7.1	localisation socio-spatiale	dans une région agricole	-	OK
H-8.1	compensations "ciblées"	non	+	NO

* matrice dichotomisée: $y(i,j)=1$ if $x(i,j)>1$ otherwise 0)

5.5.5 Magadino: M-MAG-1 (mobilisation en faveur de la protection des sites marécageux)

<i>Variables proposées par le modèle "politiques publiques":</i>			+++++++	NO
<i>Hypothèse</i>	<i>Variable</i>	<i>Etat</i>	<i>Prédiction</i>	<i>Confirmat°</i>
H-1.0	prise en compte des intérêts	non. Le choix initial des sites est scientifiques et ne prend pas en compte les aménagement régionaux et locaux existants	++	NO
H-2.0	coordination horizontale	non, pas de coordination horizontale au niveau cantonal	++	NO
H-3.0	contexte administratif	le DFI, qui constitue la structure administrative de l'OFEFP, ne comprend pas d'offices favorables aux intérêts des groupes affectés (tourisme, développement économique, agriculture), si ce n'est la direction des forêts	++	NO
H-4.0	acteurs sociaux	non, pas d'intégration des acteurs sociaux régionaux et locaux	++	NO
<i>Variables proposées par le modèle "fédéralisme d'exécution":</i>			+++++++ ++++	NO
<i>Hypothèse</i>	<i>Variable</i>	<i>Etat</i>	<i>Prédiction</i>	<i>Confirmat°</i>
H-1.1	appropriation par le PA	non	+	NO
H-2.1	application du PA	oui	++	NO
H-3.1	structure des relations	aucune relation privilégiée	++	NO
H-4.1	autonomie de l'acteur cantonal	le canton n'est pas présent dans cette phase	++	NO
H-5.1	processus d'apprentissage	pas relevant		-
H-6.1	appropriation	non	++	NO
H-7.1	localisation socio-spatiale	dans une région plus ou moins agricole, mais avec un fort développement économique	++	NO
H-8.1	compensations "ciblées"	non	++	NO

* matrice dichotomisée: $y(i,j)=1$ if $x(i,j)>1$ otherwise 0)

6. DISCUSSION DES RESULTATS A LA LUMIERE DES HYPOTHESES

6.1 PRESENTATION RECAPITULATIVE

Le tableau ci-après met en évidence le pouvoir prédictif de chacune des hypothèses. '0' signifie que pour une unité quelconque l'hypothèse en question n'a pas produit la "bonne" prédiction en terme de mobilisation ou de démobilisation. Les 'NO' dans les tableaux du chapitre précédent se traduisent donc en '0' dans le tableau ci-après. '1' signifie, au contraire, que la prédiction est satisfaisante, c'est-à-dire marquée par 'OK' dans les tableaux du chapitre précédent. La ligne contenant le total indique (en %) combien d'unités d'analyses ont pu être prédites correctement sur la base de l'état de la variable indépendante. Les autres lignes contiennent ce même pourcentage – que nous appellerons "taux d'ajustement"⁴⁹ – différencié d'après le type d'unité⁵⁰. Un exemple: La première hypothèse du modèle "politique publique" (H-1.0) qui postule que la non prise en compte d'autres politiques publiques dans le programme administratif conduit à la mobilisation se voit *confirmée dans 8 unités de mobilisation sur 11*, à savoir dans les premières phases des projets Locarno, Bernina, Chamoson, et Romanel ainsi que dans les deuxièmes phases des projets Delémont, Grande-Cariçaie, Glaubenberg et Magadino. Par rapport aux phases de stabilisation de niveau élevé, elle réussit à *prédire le conflit dans la moitié des 6 cas*, à savoir dans les deuxièmes phases des projets Locarno, Bernina et Romanel. Dans environs deux tiers des unités de mobilisation et de stabilisation, une non prise en compte d'autres politiques dans le programme administratif coïncide donc effectivement avec la mobilisation.

Mais l'analyse ne s'arrête pas là. Il s'agit encore de vérifier si cette même hypothèse propre au modèle "politiques publiques" se révèle, comme nous le postulons, moins

⁴⁹ Ce que nous appelons ici "taux d'ajustement" n'est pas une véritable mesure statistique. Elle représente simplement la proportion des cas "bien prédits" sur la base de notre hypothèse. Dans ce sens, cette mesure se rapproche du concept employé en statistique du "goodness of fit". Kummer (1997), qui a employé un dessin opérationnel très similaire, parle dans ce contexte de "Trefferquote".

⁵⁰ Les prédictions indéterminées (marquée d'un '-') sont assimilées, par les calculs de pourcentage, aux mauvaises prédictions. Les 'pas relevant' (p.r.), au contraire, n'ont pas été pris en compte dans le calcul.

efficace dans l'explication de la démobilisation. Or, nous constatons que dans 8 unités de démobilisation sur 10 la prise en compte d'autres politiques dans le programme administratif coïncide avec une démobilisation. Cette même hypothèse est donc encore plus efficace dans la prédiction de la démobilisation.

Tableau 34: Test des hypothèses

	mob.*	intérêts H-1.0	coordina- tion H-2.0	contexte H-3.0	acteurs H-4.0	hyp. PP	appropria- tion H-1.1	application H-2.1	structure H-3.1	autonomie H-4.1	apprentis- sage H-5.1	appropria- tion H-6.1	localisation H-7.1	compensa- tions H-8.1	hyp. FED
R-DEL-2	1	1	0	1	1	1	0	0	1	0	1	1	1	1	0
R-ESCH-2	1	0	1	1	1	1 *	0	0	1	0	1	0	1	1	0
R-LOC-1	1	1	0	1	1	1	1	1	0	0	p.r.	0	1	1	0
L-BERN-1	1	1	0	1	0	1	1	1	1	1	p.r.	0	1	0	1 *
L-BERN-4	1	0	1	1	1	1	1	0	1	0	1	0	0	0	0
L-CHAM-1	1	1	0	1	1	1	1	1	0	0	p.r.	0	1	0	0
L-CHAM-4	1	0	1	1	1	1	0	0	1	1	1	0	0	0	1
L-ROM-1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	0	p.r.	1	1	1	1 *
M-CAR-2	1	1	1	1	0	1	1	1	1	0	0	1	1	1	1 *
M-GLAU-2	1	1	0	1	1	1	1	1	1	-	1	1	1	1	1 *
M-MAG-2	1	1	0	1	0	1	1	1	0	0	1	1	1	1	1 *
R-ESCH-3	2	0	0	1	1	1	0	0	1	1	1	0	1	0	1
R-LOC-2	2	1	1	1	0	1	1	1	0	0	1	0	1	0	0
L-BERN-2	2	1	1	1	0	1	1	1	1	1	0	0	1	0	1
L-CHAM-2	2	0	0	1	1	-	1	1	0	0	0	0	1	0	0
L-CHAM-5	2	0	1	1	1	1	0	0	1	1	1	0	0	0	0
L-ROM-2	2	1	0	1	1	1	1	1	1	0	0	1	1	0	1
R-DEL-3	3	0	1	0	1	1	1	1	-	1	1	1	1	1	1 **
R-ESCH-4	3	1	0	1	1	1	1	0	0	1	1	1	1	1	1
R-LOC-3	3	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1 *
L-BERN-3	3	1	1	0	1	1 *	0	1	0	0	1	1	1	1	1
L-BERN-5	3	1	1	1	0	1 *	0	1	1	0	1	1	1	1	1 *
L-CHAM-3	3	1	1	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1 **
L-ROM-3	3	1	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	1	0
M-CAR-3	3	1	-	0	0	0	1	1	1	-	1	1	1	0	1
M-GLAU-3	3	1	1	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
M-MAG-3	3	1	1	0	0	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1
R-DEL-1	4	0	1	0	0	0	0	0	0	1	p.r.	0	1	0	0
R-ESCH-1	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	p.r.	0	0	1	0
M-CAR-1	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	p.r.	0	0	0	0
M-GLAU-1	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	p.r.	0	1	0	0
M-MAG-1	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	p.r.	0	0	0	0
Total		59%	50%	59%	44%	75%	56%	56%	56%	38%	74%	47%	81%	53%	56%
Unités de mob.	1	73%	45%	100%	64%	100%	73%	64%	73%	18%	55%	45%	82%	64%	55%
Unités stab. A	2	50%	50%	100%	67%	83%	67%	67%	67%	50%	50%	17%	83%	0%	50%
Unités de démob.	3	80%	70%	20%	30%	80%	60%	70%	60%	60%	80%	90%	100%	90%	90%
Unités stab. B	4	0%	20%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	20%	p.r.	0%	40%	20%	0%

° 1: unités de mobilisation, 2: unités de stabilisation (A), 3: unités de démobilitation, 4: unités de stabilisation (B)

* PP: vérification avec 4, 5 ou 6 '+' resp. '-' ; FED: vérification avec 6 à 10 '+' resp. '-'

** PP: vérification avec 7 ou 8 '+' resp. '-' ; FED: vérification avec 11 à 16 '+' resp. '-'

'p.r.': pas relevant

6.2 DISCUSSION DES HYPOTHESES PAR TYPE D'UNITES

Dans cette partie, il s'agit de vérifier dans quelle mesure nos différentes hypothèses se voient confirmées. Pour ce faire, nous discutons des hypothèses en fonction des phases de mobilisation et de démobilisation. Plus précisément, nous discuterons, tant pour la mobilisation que pour la démobilisation, les points suivants: comparer les hypothèses "politiques publiques" avec les hypothèses "fédéralisme d'exécution" de manière générale (1); évaluer individuellement les hypothèses "politiques publiques" (2), respectivement "fédéralisme d'exécution" (3); examiner la validité des hypothèses du modèle "politiques publiques", respectivement "fédéralisme d'exécution" (4); dresser un profil explicatif-type de la mobilisation respectivement de la démobilisation à l'aide de l'ensemble des hypothèses pertinentes (5).

6.2.1 Unités de mobilisation et de stabilisation de type A (niveau élevé)

Nous traiterons ici des unités de mobilisation, mais également des unités de stabilisation de type A (maintien de la mobilisation). Dans ces dernières, il s'agit en effet de phases connaissant une mobilisation constante; on peut ainsi supposer que ses facteurs explicatifs recourent en grande partie ceux propres aux unités de mobilisation. Les taux d'ajustement des hypothèses, la plupart du temps fort semblables dans les deux cas, paraissent d'ailleurs le démontrer.

6.2.1.1 Comparaison entre hypothèses "politiques publiques" et hypothèses "fédéralisme d'exécution"

Le tableau synoptique du test des hypothèses montre que les unités de mobilisation sont avant tout produites par des facteurs propres aux politiques publiques et que les caractéristiques propres au fédéralisme d'exécution sont moins pertinentes. En effet, le taux d'ajustement des premiers est de 100% (83% pour les unités de stabilisation), contre 55% (50%) pour les secondes. Cela signifie que ce que nous supposons, à savoir que les hypothèses propres au modèle "politiques publiques" sont plus efficaces dans l'explication des phases de mobilisation et de conflit que les hypothèses propres au

modèle "fédéralisme d'exécution", est vérifié. En d'autres mots, ce sont donc bien les facteurs mobilisateurs propres aux politiques publiques à incidence spatiale (non prise en compte des intérêts dans le programme administratif, absence de coordination horizontale, contexte administratif hostile et exclusion des acteurs sociaux) et moins les facteurs du fédéralisme d'exécution qui expliquent la mobilisation. Cela est vrai pour toutes nos phases de mobilisation (sur l'ensemble des projets et des politiques) à l'exception de la phase 2 du cas de Chamoson, où l'absence de prise en compte des intérêts et la non-coordination horizontale au niveau cantonal vont plutôt dans le sens d'une démobilisation.

On soulignera cependant que dans 8 cas de mobilisation ou de stabilisation (A) sur 17 la mobilisation est expliquée par les hypothèses relatives au fédéralisme d'exécution. Ce constat va a priori à l'encontre de notre postulat de base et met en évidence que, dans certains cas, la mobilisation est à la fois expliquée par les facteurs mobilisateurs propres aux politiques à incidence spatiale et par le non respect des facteurs propres au fédéralisme d'exécution (absence d'appropriation de la politique par le programme administratif, application à la lettre de celui-ci, absence d'accès multiples pour les communes au niveau cantonal etc.)⁵¹.

6.2.1.2 Evaluation des hypothèses "politiques publiques"

Parmi les quatre hypothèses relatives aux politiques publiques, certaines se vérifient mieux que d'autres. Avant tout, il faut remarquer le score remarquable (100%) de l'hypothèse concernant le contexte administratif. Il apparaît qu'un contexte administratif hostile aux intérêts des affectés⁵² coïncide dans tout les cas avec une mobilisation. Cela n'est au fond guère surprenant; dans tous les cas, le contexte administratif est une donnée structurelle qui s'oppose aux intérêts des affectés. En matière routière, ce sont dans les trois cas les départements des travaux publics ou des constructions qui constituent le contexte administratif (la logique est donc celle des constructeurs); en matière de lignes

⁵¹ Ces cas mettent en lumière le caractère dialectique des deux modèles, qui sont intrinsèquement liés par les mécanismes du fédéralisme d'exécution agissant à la fois de façon mobilisante et démobilisante. Nous reviendrons sur ce lien dans la partie synthétique de ce chapitre.

⁵² Par affectés, nous entendons l'ensemble des acteurs usuellement classés en groupes-cibles et groupes concernés et qui, d'une façon ou d'une autre, ont à souffrir des aménagements projetés.

à haute tension, l'institution est formée de l'Inspection fédérale des installations à courant fort, dont les préoccupations sont principalement celles de la distribution d'électricité et du contrôle de la sécurité; enfin, pour les marais, c'est le Département fédéral de l'intérieur qui joue le rôle du contexte administratif (donc, peu de réceptivité aux arguments agricoles ou immobiliers).

Le taux d'ajustement de l'hypothèse concernant la prise en compte des intérêts d'autres politiques dans le programme administratif présente un résultat considérable (73%, tempéré par un 50% pour les unités de stabilisation); lorsque le programme administratif ignore les autres politiques, le conflit paraît donc assuré. Il semble ainsi que le contenu des normes légales a le plus souvent un effet direct sur la mise en oeuvre et ses résultats, démontrant par-là la force contraignante du droit, pour le moins dans un pays comme la Suisse. Ce phénomène étonnant peut s'expliquer par la densité normative élevée et la rigidité du programme administratif des politiques à incidence spatiale évoquées dans notre exposé et du caractère mobilisateur de ces politiques (voir chapitre 2.2.1.4).

L'hypothèse concernant l'inclusion des acteurs sociaux (affectés ou leurs représentants) dans le réseau politico-administratif suit également la logique postulée. Le taux d'ajustement obtenu (64% pour les cas de mobilisation, resp. 67% pour les cas de stabilisation) permet de dire que l'exclusion des acteurs sociaux puissants coïncide dans les deux tiers des cas avec la mobilisation.

L'hypothèse touchant à la coordination horizontale, avec un taux d'ajustement de 45% (resp. 50%), ne permet guère de conclure sur son pouvoir prédictif. En effet, dans un cas sur deux seulement, une fragmentation horizontale de l'arrangement politico-administratif conduit à la mobilisation. Une absence de coordination horizontale ne coïncide donc pas systématiquement avec une conflictualité accrue. Dans bon nombre de cas il y a donc mobilisation en dépit d'une coordination horizontale entre acteurs cantonaux. Ce constat plutôt surprenant, allant à l'encontre de notre hypothèse de base, peut s'expliquer par deux arguments. Premièrement, il est possible que, à la suite de l'introduction de la Loi sur l'aménagement du territoire, les cantons aient assez rapidement développé des mécanismes de coordination horizontale par rapport aux politiques à incidence spatiale; mais qu'une telle coordination ne fasse que mettre en

évidence les contradictions et ne puisse pas véritablement absorber les conflits, comme le montre des études de cas réalisées dans d'autres contextes⁵³, voire selon l'aveu même de l'OFAT (1996). Deuxièmement et d'un point de vue méthodologique, en faisant appel au concept de clique basés uniquement sur la fréquence des contacts, nous pourrions avoir surestimé la coordination horizontale.

6.2.1.3 Evaluation des hypothèses "fédéralisme d'exécution"

Si, sur l'ensemble, les hypothèses relatives au fédéralisme d'exécution sont moins pertinentes pour expliquer la mobilisation, certaines d'entre elles sont malgré tout efficaces. C'est le cas avant tout de l'hypothèse concernant la localisation socio-spatiale: dans 82% (resp. 83%) des cas, le fait que la variante du projet touche des acteurs sociaux capables de se mobiliser conduit au conflit.

On peut en outre noter l'importance de l'effet mobilisateur d'une absence de possibilités offertes aux niveaux cantonal et communal de s'approprier la politique au moyen du programme administratif, par exemple, en élaborant les lois et les règlements d'application (taux d'ajustement de 73%, resp. 67%). Ce constat met en lumière le caractère contraignant et non adaptable au niveau cantonal du programme administratif des politiques à incidence spatiale. En revanche, l'hypothèse relative à l'appropriation physique et symbolique n'est pas vérifiée (en particulier pour les lignes à haute tension; les cas des routes et des marais étant nettement plus nuancés); quand bien même les niveaux décentralisés parviennent à s'approprier en partie la politique, cela ne suffit pas et la mobilisation persiste. Il en va de même avec les processus d'apprentissage; ils semblent avoir lieu, malgré ou à cause de la situation conflictuelle, mais n'empêchent pas une mobilisation. Par ailleurs, l'autonomie de l'acteur communal (routes) ou cantonal (lignes à haute tension, sites marécageux) semble ne jouer guère de rôle en cas de mobilisation qu'elle soit forte (cas des routes) ou faible .

L'hypothèse concernant la structure des relations, avec un taux d'ajustement relativement élevé de 73% (resp. 67%), est également efficace dans l'explication de la mobilisation.

⁵³ Voir les cas de la Gemmi (Knoepfel et Zimmermann cahier 52 1989 le cas de la ligne électrique de la Gemmi: un retournement furtif de situation, en cinq actes et de Cleuson-Dixense: tout est bien qui finit bien? étude de cas n° 8 (Girard et Knoepfel 1996)

En effet, le conflit semble assuré s'il n'existe pas de lien privilégié entre les services cantonaux compétents et les communes affectés et/ou les acteurs sociaux importants.

On observe en outre des taux d'ajustement assez élevés pour les hypothèses H-2.1 (application du programme administratif) et H-8.1 (compensations aux affectés). L'hypothèse H-2.1 affirme qu'une application particulièrement rigide du programme administratif est source de conflit. Ainsi, dans quelques cas, le promoteur a bloqué le jeu en s'en tenant à une lecture stricte des textes de loi (par exemple la phase 2 du cas de la Bernina, où le promoteur excluait toute concession en vue d'un rapprochement des lignes pour des raisons de sécurité). Il est difficile de se prononcer sur l'hypothèse H-8.1 concernant les compensations: en effet, si elle recueille un taux d'ajustement de 64% dans les phases de mobilisation, ce qui tendrait à dire que l'absence de compensations offertes aux affectés est un facteur de conflit important, elle présente curieusement un taux d'ajustement de 0% pour les phases de stabilisation: sans doute qu'à ce stade, la situation de conflit est telle que les compensations offertes ne suffisent en rien à réduire la mobilisation des acteurs, ou qu'il est trop tard pour cette stratégie.

6.2.1.4 Examen des hypothèses "politiques publiques" concurrentes

Au vu des taux d'ajustement, nous pouvons constater que les hypothèses "politiques publiques" n'explique le plus souvent pas seulement la mobilisation, mais sont également efficaces dans l'explication de la démobilitation. C'est le cas de l'hypothèse H-1.0 (prise en compte des intérêts dans le programme administratif) et de l'hypothèse H-2.0 (coordination horizontale). Ce constat permet d'apporter quelques compléments intéressants pour l'explication de la mobilisation.

Par rapport à la première hypothèse, on peut conclure qu'une prise en compte des intérêts des autres politiques dans le programme administratif coïncide le plus souvent avec une démobilitation (taux d'ajustement de 80%). Dès que les intérêts des autres politiques sont intégrés au niveau législatif (souvent suite à une période de mobilisation importante de la part d'affectés tentant de se faire entendre par le promoteur), on assiste à une démobilitation. Il en va de même avec la prise en compte des acteurs sociaux; conflit en

cas d'exclusion, mais démobilisation sitôt qu'ils sont intégrés à la procédure (taux d'ajustement de 70%).

En revanche, cela est différent pour l'hypothèse relative au contexte administratif; s'il est hostile aux intérêts des affectés, ces derniers se mobilisent, mais un contexte favorable assure nullement qu'ils se démobilisent. De même, si l'exclusion des acteurs sociaux coïncide le plus souvent avec la mobilisation, leur prise en compte n'est pas synonyme de démobilisation.

En résumé, ce sont donc les deux hypothèses "politiques publiques" concernant le contexte administratif et l'intégration des acteurs sociaux qui se conforment le plus souvent à notre idée selon laquelle les facteurs propres aux politiques publiques à incidence spatiale sont mieux à même d'expliquer la mobilisation et moins efficaces dans l'explication de la démobilisation. Ceci est particulièrement vrai pour les cas de lignes électriques et de marais. En revanche, la construction de routes, seule politique où le promoteur se situe au niveau cantonal, ne semble pas suivre la logique postulée.

6.2.1.5 Profil-type de la mobilisation

Sur la base de ces données, on peut dresser un profil-type de la mobilisation pour les politiques à incidence spatiale en reprenant les hypothèses propres aux politiques publiques et au fédéralisme d'exécution qui sont les mieux vérifiées. Cela peut nous donner un tableau plus nuancé des causes du conflit dans la mise en oeuvre de ces politiques. Ainsi, la mobilisation maximale serait due à la conjonction d'une non-prise en compte des intérêts des autres politiques dans le programme administratif, d'une exclusion des acteurs sociaux du réseau politico-administratif, d'un contexte administratif hostile aux intérêts des affectés, d'une absence de relations privilégiées entre le promoteur et les communes et/ou acteurs locaux puissants, d'une absence de compensations offertes aux affectés, et au fait que ces derniers appartiennent à des catégories sociales aptes à se mobiliser.

6.2.2 Unités de démobilisation

Les unités de stabilisation de type B (niveau bas) pourraient en principe être considérées comme des unités de démobilisation et traitées comme telles. Toutefois, ces phases étant souvent des moments d'absence de mobilisation, soit de "vide empirique", certaines des hypothèses ne s'y appliquent pas (ou pour le moins sont toutes largement infirmées), nous ne traiterons pas de ces unités; elles ne permettent en effet de tirer aucune conclusion quant à notre problématique.

6.2.2.1 *Comparaison entre hypothèses "fédéralisme d'exécution" et hypothèses "politiques publiques"*

On constate, à la lecture du tableau récapitulatif, que, dans leur ensemble, les hypothèses propres au fédéralisme ont un taux d'ajustement très élevé. Ainsi, dans 90% des cas, les mécanismes démobilisateurs caractérisant le fédéralisme d'exécution coïncident avec la démobilisation. Ils expliquent le conflit pour l'ensemble des cas de mobilisation. Le seul cas déviant par rapport à cette tendance lourde est celui du projet de ligne à haute tension de Romanel (L-ROM-3).

Sans encore entrer dans les détails des différentes hypothèses, nous pouvons donc souligner la pertinence des mécanismes démobilisateurs du fédéralisme d'exécution dans l'explication de la réduction du conflit lié à la mise en oeuvre des politiques publiques à incidence spatiale. Toutefois et contrairement à notre idée de base, les hypothèses de type "politiques publiques" expliquent presque aussi bien les phases de démobilisation (taux de d'ajustement de 80%). Les facteurs propres aux politiques publiques, notamment la prise en compte des intérêts dans le programme administratif et la coordination horizontale, expliquent en bonne partie la réduction des conflits. En revanche, les caractéristiques du fédéralisme d'exécution que nous avons retenues ne semblent pas être prépondérantes pour expliquer la mobilisation. Avec un taux d'ajustement global de 55%, ils n'expliquent pas, à ce stade de l'analyse, la mobilisation, c'est-à-dire l'apparition de conflits lors de la mise en oeuvre de projet à incidence spatiale.

6.2.2.2 *Evaluation des hypothèses "fédéralisme d'exécution"*

Sur les huit hypothèses propres au fédéralisme d'exécution, quatre d'entre elles ont un taux d'ajustement élevé, voire très élevé, par rapport à l'explication de la démobilisation: l'apprentissage par le promoteur (H-5.1), l'appropriation symbolique (H-6.1), la localisation socio-spatiale (H-7.1) et les compensations aux affectés (H-8.1).

Si l'on regarde de plus près les différentes hypothèses, on constate que la localisation du projet (H-7.1) est un facteur significatif pour l'ensemble des phases de démobilisation. La marge de manœuvre laissée aux agents de mise en oeuvre dans le choix de la localisation du tracé routier, de ligne à haute tension ou d'un périmètre de site marécageux, explique la réduction des conflits. Plus précisément et à l'aune de nos résultats empiriques, nous constatons que la démobilisation liée à l'implantation d'un projet à incidence spatiale provient en partie de sa localisation chez des acteurs (privés ou publics) qui ont une faible capacité de mobilisation. C'est ainsi que dans les 9 cas que nous avons analysés, le projet a été mis en oeuvre chez des acteurs qui n'avaient pas les ressources suffisantes pour faire valoir suffisamment leurs intérêts auprès du promoteur de la politique⁵⁴.

A défaut de pouvoir localiser le projet chez des groupes à faible capacité de mobilisation, le promoteur peut recourir à des compensations en nature ou financières (H-8.1), ce qui explique effectivement dans bon nombre des unités une tendance à la démobilisation (taux d'ajustement de 90%).

L'appropriation physique et symbolique du projet (H-6.1) est un autre facteur à forte valeur explicative. Dans 90% des cas de démobilisation, nous avons constaté une telle réappropriation du projet par les acteurs régionaux et/ou locaux (mais seulement 60% en ce qui concerne l'appropriation par le biais du programme administratif). Seul le cas de Romanel ne correspond pas à cette tendance générale. Ce qui peut s'expliquer par le fait que l'appropriation du projet par les habitants du Mur Blanc dans le but de libérer leurs terrains de la ligne électrique coïncide avec la démobilisation, non pas grâce à cette appropriation, mais à cause du découragement des habitants de poursuivre leur recours en

⁵⁴ Il s'agit d'un phénomène bien connu que l'on retrouve dans d'autres politiques à incidence spatiale. Voir par exemple, pour la modération du trafic, Terribilini (1995).

deuxième instance. On peut donc affirmer que la logique institutionnelle du fédéralisme d'exécution permet de réduire la mobilisation des acteurs rencontrés lors de la mise en oeuvre d'un projet à incidence spatiale en se l'appropriant. C'est-à-dire que le fédéralisme d'exécution laisse à l'élite régionale et locale une certaine latitude en vue de réorienter physiquement et/ou symboliquement la politique⁵⁵.

L'apprentissage par le promoteur (H-5.1) est une autre hypothèse à forte valeur explicative (taux d'ajustement de 80%), ce qui nous semble fort intéressant. D'une part, la mise en oeuvre de politiques à incidence spatiale, qui sont a priori fortement conflictuelles, induit en raison même de ces conflits, une adaptation de sa propre perception de la politique et de son enjeu et une modification de sa vision du territoire (Raffestin 1992: 157). Ces mécanismes d'apprentissage, contrairement à ce que d'autres études empiriques ont pu affirmer par le passé (Knoepfel et al 1997; Kissling-Näf 1997), ont été provoqués par des relations plus ou moins conflictuelles et au contact d'acteurs structurellement différents et non pas seulement au sein d'une élite administrative. Alors que l'on valorise traditionnellement le consensus en Suisse comme facteur de progrès (autant, d'ailleurs, au niveau politique que politologique), force est donc d'admettre les capacités innovatives du conflit, permettant souvent de dépasser les solutions conservatrices auxquelles la recherche de compromis conduit souvent.

Une autre surprise à la lecture de ces résultats constitue le "faible" résultat obtenu par l'hypothèse liée à l'autonomie de l'acteur cantonal (pour les routes communales) chargé du dossier (H-4.1). Si la démobilisation dans les projets routiers et les projets de sites marécageux se voit confirmée par cette hypothèse, les cas des lignes à haute tension s'en écartent assez systématiquement. La différence entre ces résultats pourrait s'expliquer par la configuration para-étatique de la politique des lignes à haute tension. Alors que la mise en oeuvre des politiques de routes et de sites marécageux est fortement ancrée dans une structure politico-administrative, la mise en oeuvre de projets de lignes à haute tension, en raison de son caractère para-étatique, donne à l'acteur cantonal un rôle et une marge de manoeuvre moindre.

⁵⁵ Là encore, il s'agit de quelque chose de classique en matière de mise en oeuvre (voir, pour la Suisse, Delley et al. 1982; Linder 1987).

6.2.2.3 Evaluation des hypothèses "politiques publiques"

Ce qui est étonnant, c'est que, sur les quatre hypothèses propres au modèle "politiques publiques", deux ont une certaine pertinence dans l'explication des phases de démobilisation, à savoir la prise en compte d'autres intérêts que ceux qui sont propres à la politique en question dans le programme administratif (H-1.0) et la coordination horizontale des actions lors de la mise en oeuvre du projet (H-2.0). Avec un taux d'ajustement de 80%, la prise en compte des intérêts dans le programme administratif, explique la démobilisation. Ce facteur est spécialement pertinent pour le cas des lignes à haute tension (4 phases sur 4) et pour la politique des marais (2 phases sur 3). Par contre, il ne constitue pas un facteur explicatif pour la politique des routes. Ceci peut s'expliquer en raison de la puissance des groupes de pression liés à cette politique lors de l'élaboration des programmes législatifs aux Chambres fédérales, voire dans les parlements cantonaux. Les intérêts de ces groupes de pression (industrie du ciment, importation d'automobiles, du béton, etc.) sont tels qu'ils parviennent à réduire très fortement la prise en compte d'autres intérêts (p.ex. écologique).

La coordination horizontale, avec un taux d'ajustement de 70%, a également un fort pouvoir explicatif. Nous pouvons ainsi d'ores et déjà dire que la pertinence de cette hypothèse peut être due aux caractéristiques propres aux politiques à incidence spatiale qui, pour être mises en oeuvre, "traversent" d'une manière ou d'une autre les trois niveaux institutionnels. Ce passage nécessite, en raison de la conflictualité de la politique, une certaine coordination ("multi-level policies"). Ce constat empirique est également corroboré par une étude similaire menée sur le plan européen (Larrue et al. 1998).

Globalement, il faut remarquer que, contrairement à notre postulat de base, les hypothèses du modèle "politiques publiques" sont également très pertinentes pour expliquer les phases de démobilisation. Elles le sont beaucoup plus que ne le sont les hypothèses propres au modèle "fédéralisme d'exécution" pour expliquer les phases de mobilisation (taux d'ajustement de resp. 80% contre 55%).

6.2.2.4 Examen des hypothèses "fédéralisme d'exécution" concurrentes

Si la majorité des hypothèses fédéralisme expliquent les phases de démobilisation, qu'en est-il des phases de mobilisation? En d'autres mots, comment agissent les variables retenues par le modèle du fédéralisme d'exécution sur la mobilisation? De manière générale, le taux d'ajustement entre hypothèses fédéralisme et mobilisation n'est que de 55 %. Ceci va dans la sens de notre méta-hypothèses qui postule que le modèle "fédéralisme d'exécution" est plus à même d'expliquer la démobilisation et que le modèle "politique publique" est plus efficace dans l'explication de la mobilisation (cf. chap. 7).

Or, en regardant les hypothèses une à une, nous constatons que l'une ou l'autre de celles-ci ont également un taux d'ajustement certain lors de phases de mobilisation. C'est spécialement vrai pour l'hypothèse liée à la localisation. En effet, la localisation chez des groupes à faible capacité de mobilisation coïncide dans 100 % des unités d'analyse à une démobilisation; inversement, le projet est localisé chez des groupes à forte capacité de mobilisation dans 82 % des cas de mobilisation. Ainsi, que l'on se trouve dans une phase de mobilisation ou de démobilisation, le facteur localisation est pertinent.

6.2.2.5 Profil-type de la démobilisation

En considérant à la fois les hypothèses propres au modèle "politiques publiques" et celles propres au modèle "fédéralisme d'exécution", six d'entre elles ont une très forte valeur explicative en terme de démobilisation, c'est-à-dire qu'elles ont un taux d'ajustement de plus de 80%. Il s'agit, dans l'ordre, des hypothèses suivantes: localisation socio-spatiale (H-7.1, fédéralisme d'exécution), appropriation technique et symbolique du projet (H-6.1, fédéralisme d'exécution), compensations ciblées (H-8.1, fédéralisme d'exécution), apprentissage par le promoteur (H-5.1, fédéralisme d'exécution), prise en compte des intérêts dans le programme administratif (H-1.0, politique publique), coordination verticale (H-2.0, politique publique).

A la lecture de ces facteurs explicatifs, la réduction de la mobilisation dans le cadre de la mise en oeuvre des politiques à incidence spatiale s'explique donc soit par la modification du cadre législatif de celles-ci ("prise en compte des intérêts dans le programme administratif"); soit par la modification des relations entre acteurs de mise

en oeuvre ("apprentissage par le promoteur", "coordination verticale"), soit par la modification du projet initial ("localisation" et "appropriation"), soit, finalement, par l'utilisation de compensations ("compensations financières et en nature").

6.2.3 Synthèse

Sur l'ensemble des résultats présentés ci-dessus, deux conclusions s'imposent: premièrement, la supposition que nous avons faite selon laquelle les phases de mobilisation s'expliquent avant tout à l'aide des éléments propres aux politiques publiques alors que les phases de démobilisation sont d'abord dues aux caractéristiques du fédéralisme d'exécution est dans l'ensemble confirmée. Deuxièmement, on doit nuancer cette affirmation en constatant que, dans les cas de mobilisation, les hypothèses relatives au fédéralisme d'exécution sont moins pertinentes (taux d'ajustement de 55%, resp. 33%), que ne le sont les hypothèses concernant les politiques publiques pour les unités de démobilisation (taux d'ajustement de 80%). Cela signifie que la mobilisation est d'abord due aux éléments que la politique publique impose à la mise en oeuvre. Dans ce cas, les mécanismes institutionnels du fédéralisme sont plus ou moins "inhibés". En revanche, les phases de mobilisation trouvent une issue consensuelle grâce au fédéralisme d'exécution, mais ce dernier jouit également du renfort d'une nouvelle articulation des éléments propres à la politique publique.

On pourrait en conclure que, si le fédéralisme peine à influencer les politiques publiques lorsque celles-ci sont nouvelles ou à un stade peu avancé de la mise en oeuvre, celles-ci se fondent cependant aisément dans le moule consensuel du fédéralisme tout en y apportant leurs caractéristiques propres, faisant peut-être évoluer sensiblement (sur le long terme) les institutions suisses (cf. chapitre 7).

Ainsi, le fait que les hypothèses relatives à l'exclusion des acteurs sociaux et aux relations privilégiées entre le promoteur et les communes et/ou les acteurs locaux puissants concernés soient confirmées de part et d'autre montre que les instances responsables de la mise en oeuvre courent les plus grands risques de conflit en ignorant l'un de ces partenaires. En particulier, il semble que les communes, malgré une certaine autonomie et capacité d'appropriation, ne sont pas capables - ou, parfois, ne veulent pas -

à elles seules d'absorber et de médiatiser les récriminations des affectés. Ces derniers, s'ils sont ignorés, sauront se faire entendre (hypothèse sur la localisation socio-spatiale). Ils se mobiliseront fortement car toutes les portes leur sont fermées: non seulement ils ne peuvent pas agir par le biais de leur commune, mais ils se voient privés d'accès au processus de mise en oeuvre (hypothèse sur l'exclusion des acteurs sociaux), butent sur des interlocuteurs insensibles à leurs arguments (hypothèse sur le contexte administratif hostile) et ne jouissent d'aucune compensation (hypothèse sur les compensations).

Si nous avons constaté la pertinence de l'ensemble des facteurs propres au fédéralisme d'exécution étudiés dans les phases de démobilisation, qu'en est-il des éventuelles relations entre l'un ou l'autre de ceux-ci. A la lecture des résultats, il nous paraît en effet surprenant de constater que l'appropriation a le taux d'ajustement le plus élevé pour les hypothèses "fédéralisme" en terme de démobilisation et que l'autonomie cantonale et communale a un faible taux d'ajustement (en terme relatif). L'appropriation d'un projet nécessite, à notre avis, une certaine autonomie. Une lecture plus fine montre que cette apparente contradiction n'existe en réalité que pour les cas de lignes à haute tension, alors que pour les sites marécageux et les routes, autonomie et appropriation vont de pair. D'autres facteurs semblent expliquer également ce processus d'appropriation au niveau local. La comparaison entre les forts taux d'ajustement des hypothèses "localisation" et "appropriation" avec les phases de mobilisation nous suggère que l'appropriation du projet, c'est-à-dire la réorientation du projet selon les intérêts des acteurs régionaux et locaux puissants se réalisent au détriment d'autres intérêts locaux. Cela pourrait signifier que la mise en oeuvre consensuelle de politique à incidence spatiale nécessite un territoire non pas homogène, en terme d'intérêts, mais fortement différencié (périphérie de la périphérie).

6.2.4 Interactions entre les hypothèses

Afin d'étudier l'interaction entre le modèle "politique publique" et le modèle "fédéralisme d'exécution", il est particulièrement intéressant d'observer des couples d'hypothèses se révélant confirmées et se trouvant en étroite interdépendance. Pour ce faire, nous avons

calculé l'association de toutes les hypothèses pour ensuite examiner de plus près les relations particulièrement étroites.

Tableau 35: Corrélations entre les hypothèses⁵⁶

	H-1.0	H-2.0	H-3.0	H-4.0	PP	H-1.1	H-2.1	H-3.1	H-4.1	H-5.1	H-6.1	H-7.1	H-8.1	FED
H-1.0	1													
H-2.0	.09	1												
H-3.0	.22	-.11	1											
H-4.0	-.17	-.16	.47**	1										
PP	.52**	.37*	.64**	.46*	1									
H-1.1	.55**	.03	.30	.02	.44*	1								
H-2.1	.68**	.16	.17	-.11	.44*	.75**	1							
H-3.1	.13	.34	.26	.06	.35	.15	.15	1						
H-4.1	-.11	.22	-.17	-.03	.08	.08	-.05	.42*	1					
H-5.1	-.23	-.04	-.02	.22	-.17	-.27	-.27	.08	.18	1				
H-6.1	.52**	.10	-.12	-.07	.21	.32	.45*	.38*	.11	.13	1			
H-7.1	.58**	.02	.09	-.06	.32	.38*	.54**	.08	.07	-.23	.45*	1		
H-8.1	.37*	.17	-.14	-.06	.29	.06	.18	.09	-.05	.13	.63**	.35*	1	
FED	.42*	.16	.04	-.11	.32	.37*	.49**	.54**	.49**	.04	.70**	.38*	.31	1

Au vu de ces résultats, on constate tout d'abord que, à l'exception du lien entre H-3.0 (contexte administratif) et H-4.0 (prise en compte des acteurs sociaux), il n'y a pas de relations particulières entre les hypothèses propres au modèle "politiques publiques". La corrélation entre H-3.0 et H-4.0 exprime le fait que s'il y a un contexte administratif favorable aux intérêts des affectés, il y a dans la plupart des cas prise en compte des acteurs sociaux. Au contraire, un contexte administratif hostile coïncide particulièrement souvent avec la non prise en compte des acteurs sociaux. Les quatre hypothèses y relatives sont d'ailleurs toutes fortement corrélées avec le pouvoir explicatif général du modèle "politiques publiques" (noté "PP").

Il en va de même si l'on regarde de près les hypothèses propres au modèle "fédéralisme d'exécution". Nombre d'entre elles sont fortement corrélées. A l'exception de l'hypothèse sur l'apprentissage du promoteur (H-5.1) et celle concernant les compensations (H-8.1), toutes ces hypothèses sont fortement corrélées avec le pouvoir explicatif général du modèle "fédéralisme d'exécution" (noté "FED").

⁵⁶ Le tableau contient des coefficients "Phi" calculés sur la base du tableau récapitulatif du test des hypothèses présentées dans le chapitre précédent. Phi va de -1 (relation négative parfaite) à 1 (relation positive parfaite) et

Si l'on considère de plus près les interactions entre les deux modèles explicatifs, on constate que seule l'hypothèse H-1.0 ("prise en compte des intérêts dans le programme administratif") est intimement liée à plusieurs hypothèses propres au modèle "fédéralisme d'exécution", notamment à l'appropriation de la politique par le programme administratif (H-1.1), l'application plus ou moins rigide de ce dernier (H-2.1), l'appropriation technique et symbolique du projet (H-6.1), la localisation socio-spatiale (H-7.1) et les compensations (H-8.1). Dans tous ces cas, entre 69% et 84% des 32 unités d'analyse coïncident⁵⁷. Soit on trouve l'hypothèse confirmée, soit on la trouve infirmée dans les deux cas. Ce constat met en évidence la prépondérance du pouvoir explicatif de la marge de manœuvre offerte par le programme administratif. En effet, plus celui-ci intègre les intérêts d'autres politiques publiques, plus il ouvre la porte à l'appropriation (H-1.1 et H-6.1), à son application souple (H-2.1) ainsi qu'à une localisation modulable en fonction des besoins d'autres politiques (H-7.1) ou aux possibilités de faire des "package deals" entre politiques par le moyen de compensations (H-8.1).

7. PREDOMINANCE DU FEDERALISME D'EXECUTION

Dans cette partie, nous discutons, à l'aune de nos résultats empiriques, notre métahypothèse. Cette dernière affirme que le modèle "politique publique" devrait être plus pertinent dans l'explication de la mobilisation et que le modèle "fédéralisme d'exécution" qui devrait en revanche déployer tous ses effets dans les phases de démobilisation. Ainsi, en s'intéressant aux mécanismes dialectiques régissant les relations entre le conflit et le consensus au sein des politiques publiques à incidence spatiale, nous avons analysé de manière diachronique la mise en oeuvre de trois politiques publiques afin de pouvoir

est apte à mesurer des associations entre variables nominales. ** signifie que la relation est significative à un niveau $p < .001$ et * $p < .01$.

⁵⁷ Ces pourcentages ont été calculés sur la base de tableaux croisés entre les hypothèses fortement corrélées. Ils représentent simplement le nombre de fois qu'un '1' coïncide avec un '1' et qu'un '0' coïncide avec un '0' dans le tableau récapitulatif du chapitre précédent.

évaluer la prédominance du modèle "fédéralisme d'exécution" comme facteur institutionnel sur la mise en oeuvre des politiques à incidence spatiale.

7.1 DISCUSSION DE LA META-HYPOTHESE PAR RAPPORT AUX CAS

7.1.1 Présentation récapitulative

Le tableau ci-après récapitule, pour chacune des phases, quel ensemble d'hypothèses a le plus grand pouvoir explicatif. "PP" signifie que les hypothèses de base proposées par le modèle politiques publiques ont un pouvoir explicatif prédominant. "FED" signifie que ce sont les hypothèses alternatives proposées par le modèle fédéralisme d'exécution qui ont un pouvoir explicatif prédominant.

Les unités dont l'état de la variable dépendante (mobilisation, démobilisation, stabilisation) découle à la fois des variables proposées par les hypothèses de base et de celles proposées par les hypothèses alternatives sont notées "PP/FED" ou "FED/PP". Nous avons également indiqué en gras les modèles où les hypothèses ont été, dans leur ensemble, fortement vérifiées lors d'une phase.

Dans la colonne de droite, le type de projet est indiqué en fonction de l'évolution de la prédominance de l'un ou de l'autre des modèles explicatifs. Il en sera question dans la discussion ultérieure des types de projets.

Tableau 36: Présentation récapitulative du pouvoir explicatif des hypothèses selon les projets

	<i>Début</i>				<i>Fin</i>	<i>Profil de mobilisation</i>	<i>Type de projet</i>
Delémont	---		PP		FED-PP		policy killing
Eschenbach	---		PP	PP-FED	PP-FED		policy killing
Locarno	PP		PP		FED		policy killing
Bernina	PP-FED	PP-FED	PP-FED	PP	PP-FED		tot. inst. killing
Chamoson	PP	---	FED-PP	PP-FED	PP		inst. killing
Romanel	FED-PP		PP-FED		PP		inst. killing
Gde-Cariçaie	---		FED-PP		FED		policy killing
Glaubenberg	---		FED-PP		FED-PP		policy killing
Magadino	---		FED-PP		FED		policy killing

7.1.2 Classification des projets selon le profil de mobilisation

A la lecture de ce tableau, le premier constat qui s'impose est que l'évolution de notre variable dépendante, à savoir la mobilisation, respectivement la démobilisation, est plus ou moins identique pour huit des neuf cas. Seul les cas de Bernina et de Chamoson connaissent une phase de remobilisation vers la fin du processus. Ainsi, les cas retenus se caractérisent au début du processus de mise en oeuvre par des phases de faible mobilisation (stabilisation) à forte mobilisation, pour passer par une phase de stabilisation (de la mobilisation), et finalement se terminer par une phase de démobilisation.

Ce premier constat empirique n'est pas surprenant, puisqu'il reflète les critères sur la base desquels nous avons choisi nos politiques et les neuf cas, à savoir des politiques à incidence spatiale avec un "potentiel conflictuel" important et des cas qui "fonctionnent" malgré ce potentiel (analyse de la "normalité"). Mais ce qui nous intéresse dans ce chapitre, ce n'est pas le profil de la variable à expliquer (le degré de mobilisation dans le temps), mais celui des variables explicatives. Plus explicitement, il s'agit de regarder lequel de nos deux modèles, "politique publique" et "fédéralisme d'exécution", explique la mobilisation, respectivement la démobilisation, partant de la méta-hypothèse selon

laquelle le modèle PP explique la mobilisation et le modèle FED explique la démobilisation.

Le tableau nous montre que, pour cinq cas sur neuf, les hypothèses "PP" et "FED" ne sont pas pertinentes et/ou pas explicatives pour la première phase (Delémont, Eschenbach, Grande-Cariçaie, Glaubenberg, Magadino). Ceci s'explique en raison de l'avancement du projet. Dans ces cas, ceux-ci sont encore en phase d'élaboration (commissions d'experts, planification administrative) et sont donc déconnectés de leur localisation sur le territoire, n'induisant pas encore les "effets" propres aux politiques à incidence spatiale.

7.1.3 Discussion des types (policy killing projets vs. institutions killing projects)

Lors de la formulation de notre méta-hypothèse, nous postulions une prédominance de *policy killing projects*, c'est-à-dire de projets pour lesquels le pouvoir explicatif du modèle "fédéralisme d'exécution" se substitue progressivement au pouvoir explicatif du modèle "politiques publiques". En d'autres termes, la logique démobilisatrice fédéraliste devrait prendre le dessus sur la logique mobilisatrice des politiques publiques à incidence spatiale. D'autres types de profils sont néanmoins envisageables. En premier lieu, le profil contraire à la méta-hypothèse, soit que les premières phases de la mise en oeuvre d'un projet seraient caractérisées par le consensus en raison d'un fonctionnement habituel du fédéralisme d'exécution, puis que les suivantes verraient les principes propres aux politiques publiques prendre le dessus. Il s'agirait dans ce cas de figure d'*institution killing projects*. Nous avons également envisagé deux autres profils-types. Le *total policy killing project* qui postule que l'ensemble des phases sont conditionnées par la logique fédéraliste et le *total institution killing project* où l'ensemble des phases sont expliquées par le modèle "politique publique". Il s'agit maintenant de constater dans quelle mesure nos cas illustrent ou non ces quatre cas de figure-type.

Tableau 37: Classification des cas par rapport aux cas de figure de mobilisation

premières phases → ↓ dernières phases	Hypothèses de politique publique	Hypothèses du fédéralisme d'exécution
Hypothèses de politique publique	<i>Total Institution Killing Project</i>	<i>Institution Killing Projects:</i>

	<i>Bernina</i>	<i>Chamoson, Romanel</i>
Hypothèses du fédéralisme d'exécution	<i>Policy Killing Projects:</i> <i>Delémont, Eschenbach, Locarno, Gde Cariçaie, Glaubenberg, Magadino</i>	<i>Total Policy Killing Project</i>

A la vue de ce tableau, un premier constat s'impose. Six des neuf cas que nous avons analysé se définissent comme étant des *policy killing project*, c'est-à-dire des cas où les premières phases du projet mis en oeuvre sont expliquées par le modèle "PP" et où les dernières phases sont expliquées par les hypothèses du modèle "FED". Ainsi, tous les cas des routes de contournement (Delémont, Eschenbach et Locarno) et tous les cas de protection de sites marécageux (Grande-Cariçaie, Glaubenberg et Magadino) vérifient notre méta-hypothèse. Il convient néanmoins de préciser que les modalités de choix des études de cas ont introduit un biais non-négligeable en favorisant une sélection de projets présentant un tel profil: choisir des "succes stories", soit des cas où la mise en oeuvre effective avait eu lieu, sous-entendait choisir des cas présentant un consensus minimal au moins en fin de parcours. Signalons cependant que les cas relevant de la politique des lignes à haute tension ne vérifient pas la méta-hypothèse et s'inscrivent, pour deux d'entre eux, dans le modèle *institution killing projects* (Chamoson et Romanel) alors que le troisième peut être défini comme un *total institution killing project*.

Ainsi, force est de constater qu'il y a un fort degré de confirmation des hypothèses PP lors des phases de mobilisation pour les trois politiques à incidence spatiale retenues. La pertinence des hypothèses PP est même exclusive en terme de mobilisation pour l'ensemble des cas de route (Delémont, Eschenbach, Locarno) et pour le cas de Chamoson (lignes à haute tension). Dans la même logique, l'apport explicatif des hypothèses du modèle "fédéralisme d'exécution" en terme de démobilité est vérifié pour l'ensemble des trois politiques et possède une très forte valeur explicative pour deux cas de protection des site marécageux (Grande-Cariçaie et Magadino) et un cas de route (Locarno). Cette première tendance lourde décelée dans notre matériel empirique semble vérifier notre méta-hypothèse.

La première conclusion que nous pouvons tirer de cette analyse par rapport à la prédominance du modèle du "fédéralisme d'exécution" comme facteur institutionnel sur la mise en oeuvre des politiques publiques à incidence spatiale est celle que nous esquissons en synthèse du chapitre six, à savoir que, si le fédéralisme peine à influencer les politiques publiques lorsque celles-ci sont nouvelles ou à un stade peu avancé de la mise en oeuvre, celles-ci, avec le temps, se fondent cependant aisément dans le moule du fédéralisme tout en modifiant, peut-être, sensiblement, ce dernier.

Mais, plus intéressant et contraire à notre méta-hypothèse initiale, nous constatons également que les modèles PP agissent sur la démobilisation. Pour l'ensemble des cas et des phases les modèles PP et FED expliquent conjointement 17 phases sur les 32 que nous avons analysés. Cela signifie que les phases où seul un modèle est explicatif (PP ou FED), à savoir 11 phases sur 32, ne constituent de loin pas la règle et qu'elles sont paradoxalement à considérer comme une constellation atypique de la mise en oeuvre des politiques à incidence spatiale. En effet, tout comme nous avons postulé que les cas n'étaient pas soit conflictuels, soit consensuels, mais qu'il y avait une relation dialectique entre ces deux termes, de même nous affirmons qu'il y a également une relation réciproque entre les modèles PP et FED et qu'il ne peuvent être complètement déconnectés l'un de l'autre. A la lecture de notre tableau récapitulatif, ceci se constate aisément. Ainsi, dans les phases de mobilisation, les hypothèses PP et FED expliquent simultanément et pour un même cas la mobilisation (Bernina, Romanel, Gde-Cariçaie, Glaubenberg, Magadino). Ce même phénomène peut être constaté pour les phases de démobilisation. Ainsi, dans le cas des routes (Delémont et Eschenbach), des lignes à haute tension (Bernina) et des sites marécageux (Glaubenberg). Pour ces cas, les phases de démobilisation s'expliquent autant par les hypothèses FED que PP.

Ce qui constitue à nos yeux une surprise, c'est la présence des hypothèses PP dans l'explication des phases de démobilisation, puisque six des neuf cas de démobilisation (situés à la fin du projet) sont de type FED-PP et inversement (Delémont, Eschenbach, Bernina, Glaubenberg), voire de type PP (Chamoson, Romanel). Ce constat nous amène à penser que la résolution des conflits dans le cadre de politiques à incidence spatiale se réaliseront peut-être à l'avenir, non plus dans le cadre du modèle FED, mais, au moins en

partie, dans celui de type PP, la recherche de consensus constituant la permanence et le point commun entre les deux sortes d'approches différentes. En effet, la démobilisation se réalise lors de séances de négociation entre le promoteur et l'élite des acteurs affectés (intégration des intérêts et des acteurs sociaux locaux), c'est-à-dire, ceux qui ont un fort pouvoir de mobilisation. La protection des sites marécageux illustre parfaitement ce phénomène.

On peut raisonnablement se poser la question de savoir dans quelles mesures ces solutions contractuelles et négociées - au sein d'une même politique publique - vont prendre le dessus sur des solutions de type fédéraliste? Si nous ne pouvons répondre à cette question, elle suscite néanmoins des réflexions analytiques et normatives qui vont au-delà de notre questionnement sur la mobilisation-démobilisation et qui touche à des thématiques relatives à la légitimité des politiques publiques à incidence spatiale et à la démocratisation des procédures de mise en oeuvre (cf. Dryzek 1990; Fischer 1993; 1995).

7.2 DISCUSSION DES META-HYPOTHESES PAR RAPPORT AUX POLITIQUES

Dans ce chapitre, il s'agit de discuter les méta-hypothèses se rapportant aux politiques publiques. En terme de comparaison, le tableau récapitulatif nous montre qu'il y a des différences notables entre les trois politiques.

La première est la configuration de la politique de construction des lignes à haute tension en terme de modèle explicatif et qui constitue par rapport aux deux autres politiques un cas déviant ou en tout cas atypique. D'une part, les trois cas de cette politique n'illustrent pas notre méta-hypothèse car ils constituent des *Institution killing projects*. D'autre part, toutes les phases de ces trois cas sont expliquées, pour tout ou partie, par le modèle PP. C'est-à-dire que la mise en oeuvre de cette politique publique à incidence spatiale ne parvient pas à s'intégrer dans le contexte institutionnel régional et local et à s'insérer dans le modèle du fédéralisme d'exécution. Comment expliquer ce phénomène? L'une des raisons que nous pouvons avancer, c'est qu'elle se définit comme étant une politique publique de type para-étatique. Les acteurs privés jouent un rôle extrêmement important

dans la mise en oeuvre d'un projet, contrairement aux deux autres politiques. Ceci nous amène à postuler que la résolution des conflits pour des politiques publiques qui tendraient à se privatiser ne passera probablement guère par les mécanismes du fédéralisme d'exécution, mais par ceux des politiques publiques.

La comparaison des cas de construction des routes de contournement avec ceux de protection des sites marécageux montre une différence assez nette lors des phases de mobilisation. Alors que pour les routes, seul le modèle PP explique la mobilisation, pour le cas des sites marécageux ce sont surtout les hypothèses FED, conjointement il est vrai avec le modèle PP, qui constituent l'explication de la mobilisation. Ces différences s'expliquent en partie par le niveau à partir duquel le projet a été initié. Ainsi, pour le cas des routes, l'impulsion provient d'acteurs cantonaux dont l'élaboration du projet en terme de variante prend déjà fortement en compte la configuration des relations de pouvoir au niveau local, c'est-à-dire les intérêts des élites locales. Ce qui explique pourquoi des hypothèses propres au modèle fédéralisme ne sont pas confirmées (appropriation, application de la législation, etc.); dès le départ, le projet est localisé chez des affectés à faible capacité de mobilisation. A contrario, la politique de protection de sites marécageux est plus centralisée, le promoteur étant l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage. Les projets initiaux (en terme de périmètre) ne prenaient pas en considération les intérêts de l'élite régionale et locale et touchaient le sol sans égards pour de quelconques critères politico-socio-économiques, présentant ainsi un caractère plus égalitaire. Ils affectaient donc à la fois des acteurs à faible *et* à fort pouvoir de mobilisation.

La configuration, finalement assez étonnante, de la politique de protection des sites marécageux peut, en comparaison avec les autres politiques, s'expliquer par son âge et par l'arrivée de nouveaux acteurs. Cette politique peu thématifiée était, depuis des années, gérée par des acteurs fortement décentralisés (cantons, communes et privés). La nouvelle orientation donnée par la Confédération, dans un laps de temps somme tout assez court, ne pouvait pas se faire sans prendre en compte des structures préexistantes depuis un certain nombre d'années. Ainsi, si la politique a connu des phases de forte mobilisation, les mécanismes propres au fédéralisme d'exécution ont rapidement pris le dessus par

rapport à ceux du modèle politique publique, et ceci dès la deuxième phase des trois cas étudiés.

Finalement, le cas des routes de contournement constitue une politique qui illustre probablement le mieux notre métha-hypothèse. Les trois premières phases caractérisées par la mobilisation s'expliquent par les hypothèses du modèle politique publique. Plus le projet avance dans le temps, plus les hypothèses propres au fédéralisme d'exécution prennent le dessus pour finalement imposer leur logique, même si le modèle est présent pour deux des trois cas (Delémont et Eschenbach).

7.3 PRESENTATION DES TROIS PROJETS PAR RAPPORT AUX TROIS POLITIQUES

Ce chapitre est destiné à la recherche de points communs entre les différents cas d'une même politique en vue de définir dans quelle mesure nos observations peuvent être extrapolées à d'autres cas de la même politique à incidence spatiale. Savoir dans quelle mesure l'ont peut généraliser les conclusions du chapitre précédent à l'ensemble d'une politique, c'est avant tout poser la question de savoir s'il est possible d'étendre les éléments mis en évidence dans les trois études de cas analysées à l'ensemble des projets mis en œuvre dans la période étudiée (1985 à 1996). Il ne s'agit ainsi pas de chercher un degré de représentativité des cas étudiés, mais d'observer quels autres cas pourraient être relativement semblables, donc se dérouler de la même façon, présenter des conditions de conflit identiques, des réseaux de même type, etc. Ceci constitue néanmoins un exercice périlleux. En effet, hors des trois cas étudiés, nous n'avons que des connaissances partielles des autres cas de mise en œuvre. Ces derniers ont été brièvement abordés lors de la procédure de choix des cas, ceci avant tout sous l'angle des critères de sélection retenus. Ce sont ceux-ci qui nous permettront en bonne partie d'opérer des généralisations.

7.3.1 La construction de routes

Le fait que les projets de routes possèdent toujours une forte empreise sur le sol permet de postuler que, dans tous les cas, la nécessité d'un accès au territoire (important en termes de surfaces et d'externalités) conduira à des contradictions d'intérêts susceptibles de produire des conflits plus ou moins intenses selon l'endroit. Sur l'ensemble des cas de mise en oeuvre recensés, soit une centaine, près de la moitié étaient constitués de routes de contournement, dont une moitié concernait des villes de plus de 3000 habitants. On peut ainsi légitimement penser que près d'un quart des cas de routes de contournement ont pris place dans des structures urbaines suffisamment différenciées pour faire apparaître des conflits de localisation fondés sur une appropriation socialement différenciée de l'espace. Les 75% restant prennent logiquement place dans des endroits plus ruraux et sans doute moins différenciés socialement. A moins que des biotopes particuliers soient menacés, ce qui activerait les organisations de protection de la nature et du paysage, les acteurs en présence sont moins hétérogènes socialement. Ce fait conduira probablement à des conflits de type différents ou moins durs que ceux analysés dans notre recherche. Les conflits sur certains points du tracé de Wagen-Eschenbach-Schmerikon peuvent illustrer ceci: lorsque ce sont essentiellement des agriculteurs ou des petites communes qui s'opposent à un projet, le conflit ne peut dépasser une certaine intensité, soit parce qu'une politique de compensations permet de régler les problèmes, soit parce que les acteurs ne disposent guère des ressources nécessaires pour lutter durablement et avec force.

Le fait que les routes principales subventionnées par la Confédération relèvent de la compétence cantonale permet de procéder à quelques généralisations sur le promoteur, ses relations avec l'extérieur et le réseau d'acteurs en général. C'est ainsi au niveau cantonal que se déroule l'essentiel de la planification. Cela signifie que, probablement, les entités administratives sont en général plus perméables aux acteurs locaux puissants, ces derniers ayant plus de difficultés à imposer leurs vues lorsque le promoteur est fédéral. Cela était très net dans le cas de Wagen-Eschenbach-Schmerikon, où les acteurs locaux favorables à la route n'avaient aucun moyen d'influer sur les décisions de l'OFEPF ou du Tribunal fédéral. En outre, si la décentralisation peut être un facteur d'inégalités,

alors on peut s'attendre à ce que, dans le domaine des routes principales, des discriminations socio-spatiales plus fortes que dans d'autres projets d'infrastructure plus centralisés apparaissent. A Delémont, sans les contacts étroits entre certains habitants de la Blancherie et l'administration, la variante officielle n'aurait sans doute pas été modifiée dans ce quartier uniquement en leur faveur. D'un autre point de vue, cette relative proximité du promoteur avec le niveau local peut sans doute être un facteur améliorant la prise en compte des intérêts communaux. Dans tous les cas, les relations entre communes et promoteurs sont assez étroites et les objectifs essentiels des communes ont été intégrés au projet par le canton. Toujours à Delémont, les mesures en faveur des cyclistes et des piétons ont été prises en raison du dialogue permanent qui a existé entre le service des ponts et chaussées et l'administration de la ville.

Le fait que les routes principales subventionnées par la Confédération soient soumises à une EIE qui doit avoir l'aval de l'OFEFP est un point commun à tous les projets qui ont des conséquences importantes. En effet, cela signifie que, dans tous les cas, le niveau fédéral aura à jeter un œil critique sur les projets routiers (l'Office fédéral de routes - au moins dans la période observée - ne joue pas entièrement ce rôle puisque, en vertu du phénomène de verticalisation, il est structurellement porté à soutenir le promoteur cantonal). Ceci garantit qu'une administration non-soumise aux pressions locales et régionales de toutes sortes a son mot à dire. C'est aussi une arme considérable pour d'éventuels opposants en terme de légitimation de leur action.

7.3.2 La construction de lignes à haute tension

Les trois cas de lignes à très haute tension sont particuliers dans la mesure où ils se sont tous déroulés pour une partie de la procédure sous le nouveau régime d'approbation des plans et qu'ils ont tous subi – pour le moins matériellement – une étude d'impact sur l'environnement. Mais à l'exception de cet aspect procédural particulier, les trois projets représentent assez bien l'ensemble des quelques dix projets mis en oeuvre dans ce domaine pendant les dix dernières années. Tous les projets ont eu un impact spatial considérable et ont été mis en oeuvre à proximité, et en partie en substitution, à des installations électriques existantes, certains d'entre eux touchant plutôt des zones

montagnardes peu habitées. Les trois cas étudiés sont donc plus représentatifs de projets de lignes à haute tension à proximité de zones urbaines constituant non seulement un impact sur l'environnement, mais dévalorisant la qualité de vie et la valeur des terrains des habitants affectés. Dans tous ces cas, les acteurs contestataires d'un projet se composent des organisations pour la protection de l'environnement, des habitants affectés – dont la catégorie particulièrement touchée des agriculteurs –, des communes et, dans des cas isolés, des concurrents du promoteur.

Comme les trois cas étudiés, tous les projets de lignes à 380 kV s'insèrent dans le réseau d'échange électrique international et suscitent, par conséquent, des débats sur la question du besoin: dans quelle mesure la Suisse doit-elle servir de couloir électrique pour ses pays voisins et de lieu d'échange lucratif de courant? Est-ce que l'approvisionnement de notre pays en électricité sera dans l'avenir plus axé sur l'importation d'électricité étrangère bon marché ou restera-t-il fondé sur sa production propre? Est-ce que des mesures d'économie d'énergie permettront de nous passer de nouvelles lignes électriques?

Sur la base de l'analyse des hypothèses, on peut dresser un profil-type de la mobilisation en matière de lignes à très haute tension. De façon générale, la mobilisation lors de la construction d'une ligne à haute tension coïncide avec un contexte administratif hostile (H-3.0), une exclusion des acteurs sociaux (H-4.0), une impossibilité de s'approprier le projet par le programme administratif cantonal (H-1.1), une application rigide et à la lettre du programme administratif fédéral (H-2.1), une absence de relations privilégiées entre les acteurs locaux et les services cantonaux (H-3.1) et souvent avec une localisation initiale du projet chez des groupes à forte capacité de mobilisation (H-7.1). Ce bilan ressemble presque de façon idéale-typique à l'image mobilisatrice que nous avons dressée des politiques à incidence spatiale: un programme administratif rigide et peu adaptable aux besoins locaux rendant l'inclusion des acteurs sociaux et des communes particulièrement difficile.

Le profil-type de la démobilisation en matière de construction de lignes électriques est tout autre. La démobilisation coïncide avec une prise en compte d'autres politiques dans le programme administratif (H-1.0), une coordination horizontale accrue (H-2.0), une

application plus souple du programme administratif fédéral au niveau local (H-2.1), un apprentissage de la part du promoteur (H-5.1), une appropriation physique et symbolique du projet (H-6.1) une localisation chez des groupes à faible capacité de mobilisation (H-7.1) et avec des compensations offertes aux affectés (H-8.1).

En regardant de plus près chacun de ces facteurs afin de tirer des conclusions sur d'éventuelles généralisations possibles sur la base des trois cas analysés, on note, pour ce qui concerne le contexte administratif, que celui-ci ne varie pas d'un projet à l'autre; une généralisation de ce facteur décisif nous semble donc être possible. En effet, l'Inspection fédérale des installations à courant fort constitue le passage obligé de chaque projet de ligne. Dans la mesure où son point de vue est essentiellement technocratique et focalisé sur des aspects de sécurité et d'approvisionnement, on ne peut pas s'attendre, dans un avenir proche, à ce qu'elle commence à prendre en compte, de façon plus souple et de cas en cas, d'autres intérêts que celui de la politique en question. Au contraire, l'Inspection a toujours tenu à une lecture très stricte des dispositions légales⁵⁸. Or, cette attitude assez "légaliste" a permis l'intégration de nouveaux intérêts, mais uniquement par le biais du programme administratif au sens large (respect du droit de recours des communes prévu dans la Loi sur la procédure administrative, introduction de l'Ordonnance sur l'étude d'impact). Et c'est précisément cette intégration qui joue un rôle important dans la démobilisation.

Cette attitude coïncide avec une coordination horizontale accrue au niveau cantonal, qui en est peut-être le résultat. L'introduction de ces nouveaux éléments dans le programme administratif de la construction de lignes à haute tension a certainement permis une application plus souple de celui-ci par le biais d'une véritable pesée des intérêts. Le fait que le programme administratif ne puisse pas être adapté et approprié par le canton n'empêche pas une appropriation du projet à ce niveau. Les cantons se l'approprient pour faire de l'aménagement du territoire et de la politique énergétique, les communes profitent de tels projets pour assainir leurs zones constructibles en expansion. L'absence d'une véritable prise en compte des communes et des affectés à travers le relais cantonal

⁵⁸ Cette attitude « consciencieuse » quant aux tâches qui sont confiées à l'administration para-étatique a déjà été révélée par les études du PNR 6 (voir Linder 1987: 195).

est contrebalancée par des compensations et une localisation socio-spatiale moins favorable à la mobilisation.

Les projets touchent de plus en plus souvent des zones forestières. Cette solution fut jadis connue pour être particulièrement mobilisatrice étant donné le pouvoir important des propriétaires forestiers. Ce changement de stratégie est en partie explicable par des progrès techniques qui ont rendu possible le survol de la forêt au lieu d'y creuser des tranchées, ce qui a sensiblement contribué à diminuer la mobilisation. Ce déplacement du problème s'explique également par le souci d'éviter des conflits plus virulents dans des lieux plus urbanisés où le projet touche des zones constructibles et crée des nuisances pour les habitants, ces derniers étant de mieux en mieux informés sur le potentiel nocif des champs électromagnétiques.

Finalement, la capacité d'apprentissage (pragmatique) particulièrement élevée du promoteur para-étatique contribue également à la démobilisation. Une généralisation de ce constat ne nous semble pas possible, du fait que les promoteurs diffèrent considérablement d'un cas à l'autre. Il est vrai qu'un promoteur parapublic important tels que EOS dispose d'une palette d'expériences particulièrement riche lui permettant d'apprendre et d'adapter ces stratégies rapidement. Or, ce genre de promoteur est également très soucieux de ne pas créer des précédents coûteux en matière de concessions et de compensations. Un petit promoteur relativement inexpérimenté en matière de construction de lignes à très haute tension tels que les KWB apprend au coup par coup mais est plus disposé à faire des concessions, sachant qu'il n'y aura pas "une répétition du jeu" et que celles-ci constitueront un investissement unique pour lui permettre l'accès au réseau international. La démobilisation par l'apprentissage du promoteur dépendra, par conséquent, du type de promoteur qui gèrera les projets de lignes dans l'avenir⁵⁹. Vu la forte mutation actuelle de la structure de l'industrie électrique, cette évolution n'est pas du tout prévisible.

⁵⁹ La grande hétérogénéité des promoteurs a pu être constatée dans l'étude sur les groupes de conciliation sur les lignes à haute-tension de l'Office fédéral de l'énergie (Knoepfel et al. 1997).

7.3.3 La protection des sites marécageux

Contrairement aux deux autres politiques (routes et lignes à haute tension), les trois cas présentés dans cette étude et les conclusions que nous en avons tirées peuvent, dans une certaine mesure, être généralisées à l'ensemble des sites marécageux. Les conditions de mobilisation et de démobilisation peuvent être observées aussi dans d'autres études de cas en matière de protection des sites marécageux (Benninghoff 1997; Wälti et Weber 1996; Larrue et al. 1998).

Comme pour l'ensemble des politiques à incidence spatiale que nous avons retenues, la plus grande partie des sites marécageux se caractérisent par une grande emprise sur un territoire plus ou moins fortement différencié où des intérêts antagonistes sont en présence. Ainsi, de par la volonté de protéger non seulement des biotopes marécageux, mais également des paysages entiers, la protection des sites marécageux a engendré une mobilisation plus ou moins importante des affectés. En terme de mobilisation, il convient néanmoins de différencier les cas en fonction des caractéristiques spatiales, c'est-à-dire des enjeux en présence. Nous avons pu constater que la mobilisation varie selon que le site marécageux se trouve dans une région fortement urbanisée et/ou fortement touristique. Ce constat peut être généralisé pour environ 40% des sites marécageux dont le périmètre englobe des zones à bâtir (sites marécageux urbanisés). Un autre conflit que l'on retrouve pour un grand nombre de sites marécageux est celui entre les activités touristiques et la protection du site. Ainsi, le cas de Glaubenberg et celui de la Grande Cariçaie peuvent être des cas caractéristiques des régions plus ou moins périphériques, et qui comptent ou dépendent du tourisme pour se développer. Pour ces régions, la protection est alors perçue comme étant un frein à leur développement.

Une autre caractéristique que nous pouvons généraliser à l'ensemble des cas de protection des sites marécageux est celle de la présence importante de l'OFEFP dans le domaine de la protection de la nature et du paysage. De manière un peu atypique pour cette politique et pour la mise en oeuvre des politiques publiques en général, la Confédération a été fortement impliquée dans la première phase de mise en oeuvre de ces projets (délimitation du périmètre, définition des buts de protection). Les différentes structures de réseaux tels qu'analysées dans la présente étude reflètent bien la stratégie

mise en place par l'OFEFP. Ainsi, dans le cas de Glaubenberg et de la Grande Cariçaie (pour sa partie fribourgeoise), la création de groupes de travail dans lesquels sont présents des représentants fédéraux, cantonaux et communaux, se retrouve dans un certain nombre d'autres cas. Une autre variante que l'on peu rencontrer dans d'autres études de cas est celle où la Confédération négocie dans un premier temps avec le canton puis celui-ci organise à son tour des séances de négociation avec les communes afin de discuter du périmètre et des buts de protection (c'est le cas de la partie vaudoises de la Grande Cariçaie).

Liées à la présence de l'OFEFP dans le champ d'une politique qui était historiquement structurée par les actions d'agent cantonaux et/ou communaux, voire même par des agents privés (p.ex LSPN), exception faite du parc national, les activités de mobilisation que nous avons constatées ne reflètent pas seulement des conflits objectifs d'utilisation du sol, mais proviennent également de conflits subjectifs. Dans ces cas, les experts ont souvent été perçus comme des technocrates aux yeux de certains groupes affectés engendrant des oppositions voire des mobilisations de ceux-ci. Ainsi, le rôle de l'interprétation dans le structuration de l'action, en l'occurrence les relations entre l'OFEFP, l'administration cantonale et les syndicats lors de la définition et de la délimitation des sites marécageux constitue l'un des facteurs explicatifs de la mobilisation, respectivement démobilitation (p.ex. hypothèse sur l'apprentissage), que l'on peut vraisemblablement généraliser à l'ensemble des cas de protection de sites marécageux en raison de la permanence des structures objectives propres aux acteurs du champ de cette politique.

On peut en outre relever que le fait que cette politique soit fortement centralisée, au moins dans les premières phases, a conduit les acteurs fédéraux de mise en oeuvre à intervenir partout, au même moment et d'une façon plus ou moins identique, c'est-à-dire en ayant une stratégie unique pour l'ensemble des sites à protéger. En ce sens, une certaine généralisation peut être postulée: dans tous les cas, on trouvera des acteurs fédéraux animés des mêmes motifs, poursuivant les mêmes buts et agissant de la même manière.

7.4 LES TROIS POLITIQUES A LA LUMIERE DES POLITIQUES A INCIDENCE SPATIALE ET A CELLE D'AUTRES POLITIQUES PUBLIQUES

L'enjeu de ce chapitre est de tenter certaines généralisations entre politiques à incidence spatiale, mais également avec l'ensemble des politiques publiques. Pour étendre une partie de nos conclusions à toutes les politiques à incidence spatiale, il convient d'abord de discuter brièvement leur représentativité, puis de les examiner sous l'angle des critères de choix des politiques, soit le niveau d'intervention du promoteur ainsi que le type de politique (en faveur de la protection ou en faveur de l'exploitation). Cela nous permettra de dégager ce qui constitue les caractéristiques fondamentales des politiques publiques à incidence spatiale en vue de formuler des propositions pouvant s'étendre à l'ensemble des politiques publiques quelles qu'elles soient.

7.4.1 Représentativité

Si l'on reprend les critères de choix des politiques, nous constatons que le degré de représentativité est de divers ordres.

Selon les énoncés du chapitre 1.4., nous avons retenu certains critères de sélection pour le choix des politiques à étudier. Outre le fait qu'il doit s'agir de politiques à incidence spatiale possédant une emprise sur le sol, deux critères fondamentaux ont été définis en vue de faire varier les unités étudiées. D'une part, en vue de couvrir les grands types de politiques à incidence spatiale, nous avons choisi aussi bien des cas de protection du paysage, de la nature et de l'environnement (sites marécageux) que d'exploitation - vus sous l'angle des nuisances produites pour les groupes affectés - (construction de lignes à haute tension et de routes principales). Les trois politiques publiques étudiées couvrent ainsi les types de politiques pertinents pour l'analyse des politiques à incidence spatiale. D'autre part, en termes de niveaux d'intervention du promoteur pour une politique fédérale, nous avons également recouvert l'ensemble des cas possibles: Confédération dans le cas de la protection des sites marécageux, cantons pour ceux des routes principales et privés pour ceux des lignes à haute tension⁶⁰. Il n'existe pas d'autres niveaux d'action pour la mise en oeuvre des politiques fédérales; en particulier, les communes ne

sauraient en aucun cas jouer le rôle de promoteurs dans des tâches à incidence spatiale fédérales. Autant pour le niveau du promoteur que pour le type de politique, la représentativité est ainsi complète.

Ces conclusions doivent cependant être sensiblement modérées. En effet, si l'on croise les deux critères présentés ci-dessus, la représentativité des politiques choisies perd de son importance.

Tableau 38: La représentativité des cas

	EXPLOITATION	PROTECTION
CONFEDERATION	--	sites marécageux
CANTON	routes principales	--
PRIVE	lignes à haute tension	--

Comme on le voit, si nous couvrons les cas de politiques de protection au niveau fédéral et d'exploitation aux niveaux cantonal et privé, il manque dans l'échantillon les cas d'exploitation au niveau fédéral (p.ex. CFF) et de protection aux niveaux cantonal (p.ex. protection de la nature) et privé (p.ex. protection de la nature par des organismes tels que la Ligue suisse pour la protection de nature). Nos cas couvrent donc la moitié des constellations imaginables selon cette grille. Malgré cette représentativité partielle, nous tenterons ci-dessous quelques généralisations.

7.4.2 Le niveau d'intervention du promoteur

Les trois politiques étudiées se distinguent en particulier par l'acteur central chargé de la promotion de la politique (la Confédération pour la protection des marais, des cantons pour les routes principales et des acteurs privés ou parapublics pour les lignes à haute tension) et il serait ainsi possible de généraliser à l'ensemble de politiques à incidence spatiale les conséquences propres (en matière de mobilisation et de démobilitation) à

⁶⁰ De fait, il s'agit d'entreprises para-étatiques (cf. Germann 1996).

chacun des niveaux d'intervention des promoteurs. Nous partons de l'hypothèse que dans le cadre de politiques à incidences spatiales caractérisées par des procédures de décisions et de consultations rigides (comme dans le cas des lignes à haute tension et des routes) le type d'acteur « promoteur » ne devrait pas avoir d'incidence sur le degré d'intégration des communes ou des particuliers dans les processus d'élaboration et d'adoption des projets. Dans ces cas, les négociations touchant la définition des périmètres concernés et l'élaboration des projets seront du ressort des acteurs administratifs, communes et particuliers étant consultés une fois le projet élaboré et dans le cadre de procédures formelles établies.

Les études de cas nous ont permis de confirmer en partie cette hypothèse, ce qui n'est pas sans conséquence sur la mobilisation ou la démobilisation des divers acteurs. On remarque en effet que les stratégies de la Confédération et des cantons sont très similaires. L'établissement des périmètres des sites marécageux comme la définition de variantes pour les routes principales se fait en vase clos entre spécialistes de la question. Dans le cas de la protection des sites marécageux, les cantons utilisent le pouvoir d'opposition potentiel des communes pour contrer le projet de la Confédération sans toutefois consulter les communes avant que la procédure légale ne le prévoie. C'est sous pression des médias que la procédure de consultation s'ouvre aux communes auparavant exclues du débat. Il se passe environ deux à trois ans entre le début de l'élaboration de l'inventaire et l'intégration des communes dans le processus de décision. Il est frappant de retrouver la reproduction (à un niveau inférieur) de cette stratégie entre les cantons et les communes concernées par les projets de routes principales. Les exclus sont, dans ces cas, les particuliers. S'il y a ouverture des processus de décision (consultation, études de variantes), c'est, là aussi, sous la menace de référendums, de recours, d'oppositions et d'interventions dans la presse. On observe que les autorités tentent de travailler en vase clos le plus longtemps possible. Il faut ainsi parfois attendre environ 10 ans entre le début du projet et la réalisation d'études ou l'élaboration de nouvelles variantes. De telles configurations conduisent ainsi à des projets mis en oeuvre dans des conditions de haute conflictualité, l'ensemble des facteurs de type politique publique étant réunis. Ce n'est que dans un deuxième temps, et après un délai relativement long, que des mécanismes conciliateurs, en partie propres au fédéralisme d'exécution, se mettent en place. Ainsi,

toutes les procédures de consultation ont entraîné des modifications des projets, mais il a cependant fallu dans tous les cas que les opposants recourent à la fois à des moyens formels (prévus par les procédures) et informels (presse, etc.) pour que leurs revendications soient entendues. Dans le cas des routes, des compensations financières ont été prévues pour rallier les communes réfractaires (Locarno).

Il est frappant de constater qu'avec les ans, les stratégies des acteurs publics ont peu ou pas évolué. Des études menées à la fin des années 1980 (Horber-Papazian 1992) mettaient en évidence la même tentation de ne pas tenir compte des avis des personnes directement concernées et de les intégrer dans les processus de décision que sous pression ou en fin de parcours. En conclusion, on peut constater que le niveau d'intervention des promoteurs étatiques ne fait guère de différence pour le degré de mobilisation. En effet, la tentation de travailler en vase clos le plus longtemps possible se retrouve aux deux niveaux, fédéral et cantonal.

Par contre, nous constatons, dans des contextes similaires, que les stratégies d'acteurs parapublics comme les entreprises d'électricité (EOS ou les KWB) sont différentes. Ces acteurs intègrent dès la phase d'élaboration des projets les concernés sans tenir compte des procédures et des autorités administratives en place. Des variantes sont proposées avant le dépôt des projets et la procédure de consultation officielle et des compensations financières sont envisagées. Les conflits, avec des communes intégrées dès le départ dans le processus, sont moindres. Cette plus grande tendance des acteurs parapublics à intégrer dès le départ les concernés provient sans doute de leur rationalité pragmatique liée à la défense d'un secteur économique particulier, ce qui nécessite de réduire autant que faire se peut les délais d'attente (voir également Linder 1987: 197). Si, dans ces cas, des conflits perdurent, ce n'est souvent pas à cause de communes ou de particuliers, mais plutôt en raison de la position intransigeante des organisations de protection de l'environnement, dont les valeurs qui fondent leur démarche sont difficilement négociables. En outre, ces acteurs n'ont pas d'intérêt à l'intégration, une place en extériorité pouvant être gage d'un renforcement de leur position. Comme ces derniers, les acteurs publics ont des principes différents de ceux des acteurs parapublics à la base de leur rationalité, comme ceux, classiques, de l'Etat de droit (égalité proclamée, intérêt

public présumé). Cela les situe dans une position moins dépendante du temps et de l'achèvement de la planification. Le consensus constitue, pour les promoteurs publics, l'un des objectifs – et pas des moindres – du projet, alors qu'il ne représente qu'un moyen pour des promoteurs parapublics, d'arriver à leurs fins.

De façon générale, on peut synthétiser les relations entre promoteurs et acteurs concernés de la façon suivante. L'ensemble des acteurs affectés (particuliers, communes, organisations) possèdent des ressources juridiques permettant d'être plus ou moins parties à la démarche de planification. Toutefois, certains d'entre eux sont plus ou moins exclus par le promoteur selon les caractéristiques de ce dernier. Ainsi, l'on s'aperçoit que se sont avant tout les communes que la Confédération ignore lorsqu'elle met directement en oeuvre une politique, ses interlocuteurs privilégiés étant les cantons. Pour leur part, les cantons ont tendance à faire l'impasse sur les particuliers, s'attachant d'abord à collaborer avec les communes. Enfin, les acteurs privés responsables de la mise en oeuvre d'une politique, s'ils cherchent d'emblée le dialogue avec les communes et les particuliers, voire les cantons, ne communiquent guère avec les organisations de protection de l'environnement et de la nature. Dans les trois cas, certains des acteurs exclus parviennent malgré tout à s'imposer; il s'agit de ceux détenant les ressources suffisantes, de quelque ordre qu'elles soient, permettant de surmonter l'obstacle d'une non intégration à la procédure par le promoteur. Tandis que, sous l'angle de la mobilisation, les niveaux d'intervention des promoteurs publics ne semblent guère faire une différence (Confédération ou canton), on s'aperçoit, au contraire, que, dans nos cas, une plus grande souplesse des promoteurs peut être susceptible d'atténuer une partie de la mobilisation.

7.4.3 Le type de politique

Quel que soit le niveau d'intervention du promoteur, les politiques à incidence spatiale peuvent être de deux ordres différents dans leur mode d'utilisation du sol. Elles peuvent consister en une protection de l'espace ou en l'exploitation de ce dernier. Selon que l'on se trouve dans l'un ou l'autre cas, les acteurs engagés, le réseau qu'il forment, leur comportement, leurs valeurs, leurs caractéristiques, leurs stratégies, les institutions où

ils se trouvent, etc. peuvent être différents, voire diamétralement opposés. Dans tous les cas cependant, la mise en oeuvre des politiques à incidence spatiale active un certain nombre de conflits qui, la plupart du temps, finissent par se résoudre.

Si ces conflits peuvent avoir une intensité ou une configuration variable, ils sont néanmoins toujours présents, même dans des cas initialement présumés consensuels. Ainsi, quel que soit le mode d'utilisation du sol - protection ou exploitation - des contradictions apparaissent qui conduisent à une mobilisation, même modeste ou quasi-virtuelle, des acteurs concernés. L'on retrouve ici la caractéristique des politiques à incidence spatiale que nous avons mentionnée au début, à savoir que, parce qu'elles touchaient inmanquablement le sol en un endroit précis, elles étaient intrinsèquement distributives. Que ce soit dans le but de protéger un certain état de l'espace ou au contraire de le transformer ou de l'exploiter, le périmètre d'impact défini par la politique se voit bouleversé dans ses fonctions, ses caractéristiques physiques et sa représentation symbolique. Or, à moins que l'on ne se trouve en plein désert (et encore...), ces espaces avaient déjà des fonctions, caractéristiques physiques et représentations spécifiques, par définition différentes de celles que la politique publique entend imposer. Il y a donc dans tous les cas d'implantation d'une politique spatiale une contradiction objective d'intérêts entre les utilisations précédentes du sol, les utilisations possibles et affectations effectivement retenues. Comme il y a toujours des acteurs qui ont directement partie liée avec l'utilisation du sol (résidents, agriculteurs, propriétaires, etc.), voire même indirectement (dans le cas des organisations de protection de l'environnement et de la nature, par exemple), la contradiction d'intérêts entre l'ancienne et la nouvelle affectation de l'espace se matérialise en principe en une mobilisation de ces acteurs contre le promoteur de la politique⁶¹.

Ce phénomène constaté dans l'ensemble de nos cas, soit l'existence d'un conflit objectif dû à une contradiction d'intérêts, peut ainsi être considéré comme propre à toutes les politiques à incidence spatiale, quelque soit l'utilisation du sol existant et le type d'utilisation projetée (protection ou exploitation). Dans tous les cas de mise en oeuvre

⁶¹ A moins qu'ils ne soient incapables d'articuler une revendication (absence de ressources, perception autre du problème, etc): p.ex. Bullard 1990 ou *US Environmental Protection Agency Journal*, 1/18, 1992.

de telles politiques, on peut ainsi postuler l'existence d'un conflit. Celui-ci a de fortes chances d'évoluer selon le schéma que nous avons mis à jour dans cette recherche: les premières phases devraient être particulièrement conflictuelles en raison de l'arrivée de la nouvelle politique publique, les phases ultérieures voyant décroître la mobilisation en raison de l'influence progressive des mécanismes institutionnels du fédéralisme d'exécution ainsi que de certains éléments propres à la mise en oeuvre de la politique publique.

7.4.4 Politiques à incidence spatiale et politiques publiques en général

Ce sous-chapitre doit s'atteler à la question de savoir dans quelle mesure l'on peut généraliser les conclusions de notre recherche non seulement à l'ensemble des politiques publiques dites "à incidence spatiale", mais également à d'autres politiques publiques.

Comme nous l'avons dit, toute politique s'ancre à un moment où à un autre sur le sol et contribue à produire l'espace, que ce soit, dans tous les cas, de façon directe, par exemple par la construction d'un bâtiment, ou, parfois, de manière indirecte, c'est-à-dire de façon symbolique (délimitation de circonscriptions, par exemple). Le fait, pour toute politique, d'entrer en contact direct avec le sol (puisque c'est cette dimension que nous avons avant tout privilégiée dans cette étude) la conduit à posséder, à un degré plus ou moins important, la propriété des politiques à incidence spatiale définie ci-dessus, soit à générer des conflits en raison de contradictions entre utilisation antérieure et utilisation projetée ou potentielle du sol.

Dans de nombreux cas, les conflits engendrés sont très faibles et fortement circonscrits. Ce peut être, par exemple, une simple opposition contre un nouveau bâtiment administratif de la part d'un riverain.

Dans d'autres cas, les choses peuvent être cependant plus sérieuses. Ainsi, des politiques qui ont (ou plutôt avaient) a priori un impact spatial faible, ou pour le moins fortement dilué, paraissent générer des conflits au moins aussi importants, si ce n'est plus, que les politiques explicitement présentées comme ayant des incidences spatiales. Les conflits de ce type semblent en outre se multiplier, ce qui laisse supposer une "spatialisation" des

politiques publiques en général (Knoepfel/Kissling 1993). C'est par exemple particulièrement le cas dans le domaine social. Il suffit ainsi de penser aux scènes ouvertes de la drogue; l'espace ainsi occupé change radicalement et est perçu comme producteur de nuisances extrêmement fortes. L'implantation de centres de requérants d'asile ou de maisons pour sidéens n'est, par exemple, pas sans rappeler les conflits dus aux politiques à incidence spatiale traditionnelles; même levées de boucliers de la part de riverains, même débats sur les conséquences positives ou négatives de la chose, etc. On peut légitimement estimer que l'analogie entre ce type de politiques et les politiques à incidence spatiale étudiées dans cette recherche est loin d'être superficielle et que l'on retrouve dans les deux cas, malgré de nombreuses différences, des contradictions dans les utilisations du sol actuelles et prévues produisant des conflits de grande ampleur. De fait, on peut également supposer que le déroulement de la mise en oeuvre de projets liés à ces politiques suit le schéma selon lequel le conflit impliqué par l'arrivée de la politique se résorbera par le biais des caractéristiques du fédéralisme d'exécution et certaines de celles propres à la mise en oeuvre des politiques publiques.

8. CONCLUSION

Le fait que même des politiques habituellement considérées comme "non-spatiales" présentent, en raison de leurs répercussions directes et indirectes sur l'espace, des caractéristiques semblables aux politiques à incidence spatiale, notamment en matière de conflit, démontre que de plus en plus de politiques publiques sont impliquées dans un processus de spatialisation. Selon toute logique, celui-ci engendre un nombre croissant de conflits liés au sol et à son utilisation. Cela pose inmanquablement la question de l'absorption de ces conflits par les structures de décision et de mise en oeuvre régies par le fédéralisme d'exécution. Comment, aux termes de notre étude, pouvons-nous esquisser la façon dont les conflits de mise en oeuvre liés à l'espace sont et seront gérés institutionnellement?

Au début de la recherche, nous avons posé la question de savoir si le fédéralisme d'exécution correspondait à sa définition courante de mécanisme intégrateur ou s'il constituait un mécanisme d'exclusion. La réponse que nous pouvons proposer en guise de conclusion est plus complexe que nous ne pouvions l'imaginer.

Nous avons observé la dynamique, parfois conjointe, parfois dialectique, de deux modèles différents qui entrent en ligne de compte dans la mise en oeuvre de politiques à incidence spatiale. Le premier est lié à la logique d'action propre aux politiques publiques et était supposé être particulièrement apte à expliquer les conflits qui pouvaient apparaître. Le second modèle concerne le fédéralisme d'exécution, censé être pertinent pour rendre compte de la gestion de ces conflits et la production d'un certain consensus.

Si, grosso modo, l'articulation de ces modèles a suivi ce que nous avons prévu, à savoir que le modèle "politiques publiques" se révélait pertinent dans les premières phases des projets de mise en oeuvre étudiés, alors que le modèle "fédéralisme d'exécution" paraissait judicieux pour les dernières étapes, le rôle du second dans les phases initiales ainsi que celui du premier lors des étapes finales présentent des configurations tout à fait intéressantes. En effet, les caractéristiques propres à la logique institutionnelle du fédéralisme d'exécution sont non seulement peu pertinentes dans les premières phases de

mise en oeuvre, inhibées qu'elles sont par l'arrivée massive de la politique, mais elles nécessitent encore l'appui des mécanismes relatifs à la mise en oeuvre des politiques publiques pour garantir une démarche en fin de compte consensuelle. Ainsi, bien que le fédéralisme d'exécution semble apte à résoudre bon nombre de contradictions, il ne saurait agir seul. Cela n'est pas sans implications importantes, notamment sur le futur des institutions helvétiques; le fait que nos deux modèles travaillent de concert à la résolution des conflits de mise en oeuvre a en effet de nombreuses conséquences non seulement sur la mise en oeuvre des politiques publiques à incidence spatiale, mais également sur les institutions, leurs modes d'agir, leur type de légitimation et, en fin de compte, sur les fondements mêmes de l'Etat.

Le modèle "fédéralisme d'exécution" explique la démobilisation par l'exclusion d'un certain nombre d'agents, donc par l'inclusion d'un nombre limité d'acteurs. Ceux-ci sont formés par les élites classiques de types politico-administratives ancrées aux échelons local et régional. Au dépens de certains exclus, elles ont, à l'aide des mécanismes fédéralistes, le loisir de s'approprier pour leurs besoins les politiques centrales, de co-décider de leur localisation afin d'éviter de subir des nuisances, d'entretenir des relations clientélistes avec le pouvoir afin d'assurer une défense constante et durable de leurs intérêts, etc.

Le modèle "politiques publiques", quant à lui, rend compte de la démobilisation grâce à l'intégration d'un certain nombre d'acteurs et de leurs intérêts: intégration à l'aide d'une coordination horizontale et d'une modification du contexte administratif, intégration des intérêts dans le programme administratif, intégration des acteurs dans l'arrangement politico-administratif, etc. Mais il s'agit dans tous les cas d'une intégration sélective, où l'exclusion est là aussi la règle. En effet, une bonne partie des agents concernés ne participe guère, et seuls les plus puissants, ou ceux qui ont su ou pu se faire entendre, sont inclus dans la procédure de mise en oeuvre. Il y a ainsi une mise en concurrence entre les acteurs; ceux qui participent n'appartiennent pas forcément à une élite établie, mais également aux groupes qui ont émergé de la compétition. Cette participation n'a plus l'allure du clientélisme classique, mais prend au contraire la forme de forums à géométrie variable de type médiation ou négociation, outils nouveaux d'intégration des groupes

aujourd'hui dominants au détriment des élites habituelles et des canaux spécifiques qu'elles utilisaient. En ce sens, les politiques publiques pourraient représenter un mécanisme accélérant l'établissement de nouvelles élites (classes moyennes urbaines et particulièrement scolarisées), ces dernières savent d'ailleurs à merveille utiliser les ressorts propres de ces politiques pour asseoir leur pouvoir social et politique, tant en termes d'intégration dans des mécanismes de décision que d'accroissement de capital symbolique.

Le phénomène de spatialisation des politiques publiques, dont l'effet est de multiplier le besoin d'accès au territoire, donnera probablement, en vue de résoudre les conflits occasionnés, de plus en plus d'importance au modèle "politique publique", le modèle "fédéralisme d'exécution" perdant ainsi progressivement de sa pertinence. Une telle évolution devrait modifier en profondeur l'action de l'Etat et même son mode de légitimation. En effet, non seulement les acteurs devraient, au moins en partie, différer, mais le discours public se réorienter, allant d'un type de légitimation valorisant le consensus en direction d'un type de légitimation posant l'efficacité de l'action publique comme axe central de toute mise en oeuvre.

Une telle inflexion de l'action et du discours étatiques sont déjà observables dans un certain nombre de domaines. Au niveau spatial, la politique des lignes à haute tension est tout à fait représentative d'une telle évolution. Elle possède toutes les caractéristiques de politiques partiellement "privatisées" et appelées, selon toute vraisemblance, à se multiplier (transports, télécommunications, énergie, etc.); un promoteur privé, soumis aux impératifs du profit à court terme et donc soucieux d'arriver à ses fins rapidement, procède, dès les premières étapes de la mise en oeuvre, à la mise sur pied de procédures d'intégration sélectives propres aux exigences de la politique publique en question et pratiquement en marge des procédures du fédéralisme d'exécution. De fait, un nombre croissant de cas de mise en oeuvre qui suivraient une telle démarche ne seraient pas sans conséquence sur la nature même des institutions actuelles. Les mécanismes habituels de gestion des conflits de mise en oeuvre mis en place par ces dernières seraient appelés à l'obsolescence au profit de démarches de type plus entrepreneuriales. En d'autres termes, cela signifie que les modes de légitimation de types légaliste et démocratique céderaient

le pas aux types contractuels et performants. Quoi qu'il en soit, la constante qui semble apparaître, est la recherche du consensus. Si elle est au fondement de l'architecture fédéraliste et de ses modes de fonctionnement, sa prégnance est telle qu'elle dépasse le statut de simple caractéristique institutionnelle pour irradier la gestion même des politiques publiques. D'ailleurs, alors que nous avons postulé que ces dernières étaient unilatéralement facteurs de conflits, on s'est aperçu qu'elle pouvaient tout autant favoriser, par de nouvelles méthodes, l'émergence de consensus.

Concrètement, moins de cas de mise en oeuvre donneraient lieu à des débats publics par le biais de référendums, d'initiatives ou de démarche juridiques, mais plus de cas seraient réglés, moins formellement, au sein du cercle restreint formé par les promoteurs et ceux des acteurs concernés aptes à s'y faire admettre. On peut aisément imaginer que, dans les deux cas, les "exclus", ceux qui n'ont pas droit à la parole ou sont destinés à subir les nuisances des politiques implantées soient plus ou moins identiques en ce qu'il s'agit des plus démunis en ressources de toutes sortes.

On peut donc se poser la question de savoir si ces deux modèles concurrents ne sont finalement que des modes particuliers de gestion des contradictions entre les groupes dominants; le modèle "politique publique", correspondant plus à la structure et à la composition des élites actuelles et à venir (avant tout urbaines, mobiles, tertiarisées et globalisées), serait destiné à gagner en importance, alors que le modèle "fédéralisme d'exécution", construit au cours de l'histoire en vue d'organiser les conflits entre groupes à vocation plus locale/régionale (moins mobiles, moins urbains, insérés dans des tissus économiques plus ruraux, artisanaux et industriels), devenu inadapté, ne pourrait que décliner. De la sorte, la logique institutionnelle du fédéralisme, dont les caractéristiques politico-administratives spécifiques étaient légitimées par un discours favorisant des concepts de type communautaristes autour de présumés choix collectifs du cadre de vie, céderait le pas à une logique sectorielle et individualisée portée par les politiques publiques, dont le schéma relationnel atomisé se légitimerait par un discours construit autour des idées d'efficacité et de compétition.

BIBLIOGRAPHIE

- BAKER, Ralph et Fred A. MEYER (1993). "Access to the economic opportunity structure: a subnational focus", in Fred MEYER et Ralph BAKER (éds.). *State policy problems*. Chicago: Nelson-Hall, pp. 249-257.
- BARDACH, Eugène (1977). *The implementation game: What happens after a bill becomes a law*. Cambridge/Massachusetts: MIT Press.
- BARRETT, Susan et Colin FUDGE (1981). "Examining the policy-action", in Susan BARRETT et Colin FUDGE (éds.). *Policy and action. Essay of the implementation of public policy*. Colin London: Mathuen, pp. 249-76.
- BENNINGHOFF, Martin (1997). *Protection des paysages marécageux. Les tourbières de la vallée des Ponts-de-Martel*. Etude de cas no 4. Chavannes-près-Renens: IDHEAP.
- BERMAN, Paul (1978). "The study of macro- and micro-implementation", *Public Policy* 26: 157-184.
- BERMAN, Paul (1980). "Thinking about programmed and adaptive implementation", in Helen INGRAM et Dean MANN (eds). *Why policies succeed or fail* Berverly Hill: Sage.
- BOGDANOR, Vernon (1988). "Federalism in Switzerland", *Government and Opposition*, 23(1): 69-90.
- BORGATTI, Steve, Martin EVERETT et Line FREEMAN. 1992. *UCINET IV. Network analysis software (Reference manue, and User's guide)*. Analytical Technologies.
- BOURDIEU, Pierre (1990). "Droit et passe droit. Le champ des pouvoirs territoriaux et la mise en oeuvre des règlements", *Actes de la recherche en sciences sociales* 81-82: 86-96.
- BOWMANN, Anne M. et James P. LESTER (1993). "Policy implementation in a federal system: a comparative state analysis", in Fred MEYER et Ralph BAKER (éds.). *State policy problems*. Chicago: Nelson-Hall, pp. 156-176.
- BROGGINI, Romano, 1993. *Magadino 1843-1993*. Magadino: Edizione del Comune di Magadino.
- BRUGGER, Ernest (1986). "Föderalismus als Ziel und Voraussetzung für die Regionalpolitik. Eine regionalwissenschaftliche Analyse", in Raimund E. GERMANN et Ernest WEIBEL (éds.). *Manuel système politique de la Suisse*. Vol. 3, Berne: Haupt, pp. 299-322.
- BULLARD, Robert (1990). *Dumping in Dixie. Race, class and environmental quality*. Boulder: Westview Press.
- BUSSMANN, Werner (1986). *Mythos und Wirklichkeit der Zusammenarbeit im Bundesstaat: Patentrezept oder Sackgasse?*, Res publica Helvetica no 19, Berne: Haupt.
- BUSSMANN, Werner, Ulrich KLÖTI et Peter KNOEPFEL (éds.) (1997). *Einführung in die Politikevaluation*. Bâle/Francfort: Helbing & Lichtenhahn.

- CHEVALLIER, Jacques (1994). *Science administrative*. 2ème édition. Paris: PUF. (1ère édition 1986)
- CLAVAL, Paul (1990). "La mise en réseau des territoires", in Henry BAKIS (éd), *Communications et territoires*. Paris: La Documentation Française.
- CONSEIL FEDERAL (1987). *Raumplanungsbericht 1987*. Berne : EDMZ .
- CROZIER, Michel et Erhard FRIEDEBERG (1977). *L'acteur et le système*. Paris: Seuil.
- DARBEL, Alain et Dominique SCHNAPPER (1972). *Le système administratif*, Cahiers du Centre de sociologie européenne. Paris: Mouton.
- DEAR, Michael and Martin TAYLOR (1982). *Not on our Street. Community attitudes to mental health care*. London: Pion Limited.
- DELLEY, Jean-Daniel (1984). "La mise en oeuvre des politiques publiques", in Ulrich KLÖTI (éd). *Manuel système politique de la Suisse*. Vol. 2, Berne: Haupt, p. 342-360.
- DELLEY, Jean-Daniel et Luzius MADER (1982). *L'Etat face au défi énergétique*. Lausanne: Payot.
- DENTE, Bruno et al. (1997). *Deciding about waste facilities' siting. Lessons from success in seven european countries*. Rotterdam: Kluwer.
- DFTCE (1991a). *Aktionsprogramm "Energie 2000"*. Bern: Eidg. Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement, Februar 1991 (2. bereinigte Auflage, April 1991)
- DFTCE (1991b). *Aktionsprogramm "Energie 2000": 1. Jahresbericht 1991: "Ein Jahr danach"*. Bern: Eidg. Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement, September 1991.
- DRYZEK, John S. (1990). *Discursive Democracy. Politics, Policy and Political Science*. Cambridge: Cambridge University Press.
- EHRINGHAUS, Henner (1971). *Der kooperative Föderalismus in den Vereinigten Staaten von Amerika: zum Verfassungswandel im modernen Bundesstaat*. Frankfurt am Main : Athenäum.
- ELAZAR, Daniel J. (1969). *American federalism: a view from the States*. New York: T.Y. Crowell.
- ELAZAR, Daniel J. (1993). "Communal Democracy and Liberal Democracy : An Outside Friend's Look at the Swiss Political Tradition", *Publius*, 93 (printemps) : 3-18.
- ELECTRICITE ROMANDE (1994). *L'électricité se joue des frontières*. Lausanne: Electricité romande.)
- ELMORE, Richard (1978). "Organizational models of social program implementation", *Public Policy* 26: 185-228.
- ELMORE, Richard (1979). "Backward mapping", *Policy Science Quarterly*, 94 (winter): 601-16.
- ELMORE, Richard (1985). "Forward and Backward Mapping", in Kenneth HANF et T. TOONEN (éds.). *Policy Implementation in Federal and Unitary Systems*. Dordrecht: Martinus Nijhoff, p. 33-70.

- EPERON, Lionel (1998). *Fédéralisme et 'gekaufte Demokratie': le cas de Ollon et du Wellenberg dans le cadre de la politique de gestion des déchets radioactifs*. Travail de mémoire. Chavannes-près-Renens: IDHEAP (à paraître).
- FAGANINI, Hans Peter (1991). *Föderalistischer Aufgabenverbund in der Schweiz*. Berne: Haupt.
- FISCHER, Frank (1993). "Bürger, Experten und Politik nach dem "Nimby"-Pinzip: ein Plädoyer für die partizipatorische Policy-Analyse", in *Politische Vierteljahresschrift Sonderheft 24*: 451-470.
- FISCHER, Frank (1995). *Evaluating Public Policies*. Chicago: Nelson-Hall Publishers.
- FISCHER, Frank et John FORESTER (éds.) (1993). *The argumentative turn in policy analysis and planning*. London: UCL Press.
- FOX, Charles J. (1990). "Implementation research: why and how to transcend positivist methodologies", in Dennis J. PALUMBO et Donald J. CALISTA (éds.). *Implementation and the policy process: Opening up the black box*. New York: Greenwood Press. pp. 199-121
- FRENKEL, Max (1984). *Föderalismus und Bundesstaat: Band I, Föderalismus*. Vol. 1, Berne: Lang.
- FRENKEL, Max (1986). "Interkantonale Institutionen und Politikbereiche", in Raimund E. GERMANN et Ernest WEIBEL (éds.). *Manuel système politique de la Suisse*. Vol. 3. Berne: Haupt, pp. 323-342.
- FRIEDRICHS, Jürgen (1980). *Stadtanalyse: Soziale und räumliche Organisation der Gesellschaft*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- FUDGE, Colin et Susan BARRETT (1981). "Reconstructing the field of analysis", in Susan BARRETT et Colin FUDGE. *Policy and action: Essay of the implementation of public policy*. London: Mathuen, pp. 249-276.
- GAUDARD, Gaston (1986). "L'interdépendance et les disparités économiques entre les cantons", in Raimund E. GERMANN et Ernest WEIBEL. *Manuel système politique de la Suisse*. Vol. 3. Berne: Haupt, pp. 267-298.
- GERMANN, Raimund (1979). *Fédéralisme en action: l'aménagement du territoire: les mesures urgentes à Genève, en Valais et au Tessin*, St. Saphorin: Georgi.
- GERMANN, Raimund (1987). "L'amalgame public-privé: l'administration para-étatique en Suisse", *Revue Politique et Management Public* 5(2): 91-105.
- GERMANN, Raimund (1991). "Die Europatauglichkeit der direktdemokratischen Institutionen der Schweiz", *Annuaire suisse de science politique* 31: 257-269.
- GERMANN, Raimund E, Charles ROIG, Paolo URIO et Monica WEMEGAH (1979). *Fédéralisme en action: l'aménagement du territoire – les mesures urgentes à Genève, en Valais et au Tessin*. Saint-Saphorin: Georgi.
- GERMANN, Raimund E. (1986). "Die Beziehungen zwischen Bund und Kantonen im Verwaltungsbereich", in Raimund E. GERMANN and Ernest WEIBEL (éds.). *Manuel Système politique de la Suisse*. Vol. 3. Berne: Haupt, pp. 343-367.
- GERMANN, Raimund E. (1994). *Staatsreform. Der Übergang zur Konkurrenzdemokratie*. Bern: Haupt.

- GERMANN, Raimund E. (1996). *Administration publique en Suisse: L'appareil étatique et le gouvernement*. Vol. 1. Berne: Haupt.
- GERMANN, Raimund E. et Katja WEIS (1995). *Les administrations cantonales: une vue comparative*. Berne: Haupt.
- GIDDENS, Anthony (1987). *La constitution de la société*. Paris: PUF.
- GIRARD, Nathalie et Peter KNOEPFEL (1996). *Cleuson-Dixence: Tout est bien qui finit bien?* Etudes de cas no 8. Chavannes-près-Renens: IDHEAP.
- GIUGNI, Marco G. et Hanspeter KRIESI (1990). "Nouveaux mouvements sociaux dans les années '80: évolution et perspectives", *Annuaire suisse de science politique*. 30(1990): 79-100.
- GOGGIN, Malcolm L., Ann O'M BOWMANN, James P. LESTER et Laurence J. O'TOOLE (1989). *Implementation Theory and Practice: a third Generation Approach*. Boston, MA: Little Brown.
- GUGERLI (1994) (éd.). *Allmächtige Zauberin unserer Zeit. Zur Geschichte der elektrischen Energie in der Schweiz*. Zürich: Chronos.
- HALL, Peter A. et Rosemary C.R. TAYLOR (1996). "Political Science and the Three New Institutionalisms", *Political Studies*, 5 (dec) : 936-57.
- HANF, Kenneth (1982). "The implementation of regulatory policy: enforcement as bargaining", *European Journal of Political Research* 10(june): 159-172.
- HANGARTNER, Yvo (1974). *Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen*. Berne : Lang.
- HARDMEIER, Sybille (1994). *VOX: analyse des votations fédérales du 20 février 1994*. Berne: GfS et FSP.
- HEALY, Paul 1986. "Interpretive policy inquiry: a response to the limitations of the received view", *Policy Sciences* 19: 381-396.
- HJERN Benny, Kenny HANF et David PORTER (1978). "Local networks of manpower training in the Federal Republic of Germany and Sweden", in Kenny HANF et Fritz W. SCHARPF (eds). *Interorganizational policy making: limits to coordination and central control*. London: Sage.
- HORBER-PAPAZIAN, Katia (1992). "La mise en oeuvre des politiques à incidence spatiales: une entreprise difficile", in Jean RUEGG et al. (éds.). *La négociation: son rôle , sa place dans l'aménagement du territoire et l'environnement*. Lausanne: PPUR, pp. 31-48.
- HORBER-PAPAZIAN, Katia et Laurent THEVOZ (1988). *De la LAT à la réalité... de la réalité à la LAT. A l'exemple de la zone à bâtir*. Berne: FNRS (Rapport du PNR 22).
- HORBER-PAPAZIAN, Katia et Nils C. SOGEL (1996). "La répartition des tâches cantons-communes ou le rendez-vous manqué des réformes", *Revue suisse de science politique*. 2(2): 143-164.
- HULL, Chris et Benny HJERN (1982). "Helping Small Firms Grow", *European Journal of Political Research* 10 (June): 187-97.
- INFEL (1986). *Le transport et la distribution de l'électricité en Suisse*. Zurich: INFEL - Centre d'information pour les applications de l'électricité.

- JENKINS, J. Craig et Bert KLANDERMANS (éds.) (1995). *The Politics of Social Protest*. London: UCL Press.
- JOBERT, Bruno et Pierre MULLER. 1987. *L'Etat en action. Politiques publiques et corporatismes*. Paris: Presses Universitaires de France.
- JORDAN, Grant (1990). "Sub-governments, policy communities and networks. Refiling the old bottles?", *Journal of Theoretical Politics* 2(3): 318-338.
- KENIS, Patrick et Volker SCHNEIDER (1991). "Policy networks and policy analysis: scrutinizing a new analytical toolbox", in Bernd MARIN et Renate MAYNTZ (éds). *Policy networks: Empirical evidence and theoretical considerations*. Frankfurt a.M.: Campus, pp. 25-59.
- KERN, Kristine (1997). "Die Entwicklung des Föderalismus in den USA: Zentralisierung und Devolution in einem Mehrebenensystem", *Revue suisse de science politique*, 3(3): 171-196.
- KISER, Larry et Elinor OSTROM (1982). "The three worlds of political action" in: E. OSTROM (ed). *Strategies of political inquiry*. Beverly Hills: Sage.
- KISSLING-NÄF, Ingrid (1997). *Lernprozesse und Umweltverträglichkeitsprüfung : Staatliche Steuerung über Verfahren und Netzwerkbildung in der Abfallpolitik*. Bâle : Helbing & Lichtenhahn.
- KISSLING-NÄF, Ingrid et Peter KNOEPFEL (1992). "Politikflexibilität dank zentralstaatlichem Immobilismus? Handlungsspielräume kantonaler Vollzuspolitiken im schweizerischen politisch-administrativen System", in Heidrun ABROMEIT et Werner W. POMMEREHNE (éds.). *Staatstätigkeit in der Schweiz*. Berne: Haupt , pp. 43-70.
- KITSCHOLT, Herbert P. (1985). "New Social Movements in West Germany and the United States", *Political Power and Social Theory* 5: 273-324.
- KNAPP, Blaise (1986). "Etapes du fédéralisme suisse." In: R. E. GERMANN & E. WEIBEL (Eds.), *Manuel système politique de la Suisse*, vol. 3, (pp. 31-54). Berne: Haupt.
- KNOEPFEL, Peter (1986). "Distributional issues in regulatory policy implementation - the case of air quality control policies, in: A. Schnaiberg, N. Watts et K. Zimmermann (eds). *Distributional conflicts in environmental policy*, Hants: Grower.
- KNOEPFEL, Peter (1990). "Objectifs de l'évaluation: essai d'identification à l'aide du concept de politique publique", in Katia HORBER-PAPAZIAN (éd.). *Evaluation des politiques publiques en Suisse: Pourquoi? Pour qui? Comment?* Lausanne: PPUR, pp. 30-46.
- KNOEPFEL, Peter (1997). *L'analyse comparée de politiques publiques*. Support de cours. Chavannes-près-Renens: IDHEAP.
- KNOEPFEL, Peter et Ingrid KISSLING-NÄF (1993). *Transformation öffentlicher Politiken durch Verräumlichung - Betrachtungen zum gewandelten Verhältnis zwischen Raum und Politik*. Cahiers de l'IDHEAP no 109. Chavannes-près-Renens: IDHEAP.
- KNOEPFEL, Peter, Ingrid KISSLING-NÄF et Daniel MAREK (1997). *Lernen in öffentlichen Politiken*. Helbing & Lichtenhahn.

- KNOEPFEL, Peter et Werner BUSSMANN (1997). "Die öffentliche Politik als Evaluationsprojekt, in Werner BUSSMANN, Ulrich KLÖTI et Peter KNOEPFEL (Hsg). *Einführung in der Politikevaluation*. Bâle et Francfort/Main: Helbing & Lichtenhahn.
- KNOEPFEL, Peter et Willi ZIMMERMANN (1989). *Le cas de la ligne électrique de la Gemmi: un retournement furtif de situation, en cinq actes*. Cahier de l'IDHEAP n° 52. IDHEAP: Chavannes-près-Renens.
- KNOEPFEL, Peter Helmut WEIDNER (1982). "A conceptual framework for studying implementation", in Paul DOWNING et Kenneth HANF (éds.). *The implementation of pollution control programs*. Tallahassee: Policy science program.
- KNOEPFEL, Peter BÄTTIG, Kathrin PETER et Franziska TEUSCHER (1997). Umweltbeobachtung Biodiversität, SPPU-Sachstandsbericht I, Chavannes-près-Renens: IDHEAP.
- KNOEPFEL, Peter, Sonja WÄLTI et Regula ENDERLIN CAVIGELLI (1997). *Energie 2000: Evaluation der Konfliktlösungsgruppen*. Berne: OFEN. (à paraître)
- KONUKIEWITZ, Manfred (1985). *Die Implementation räumlicher Politiken*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- KRIESI, Hanspeter (1991). *The Political Opportunity Structure of New Social Movements: Its Impact on Their Mobilization*. Veröffentlichungsreihe "Öffentlichkeit und soziale Bewegung, FS III 91-103. Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- KRIESI, Hanspeter (1994). *Les démocraties occidentales: une approche comparée*. Paris: Economica.
- KRIESI, Hanspeter (1995). *Le système politique suisse*. Paris: Economica.
- KRIESI, Hanspeter (1996). "The organizational structure of new social movements in a political context", in Doug MCADAM, John D. MCCARTHY et Mayer N. ZALD. (éds.). *Comparative Perspectives on Social Movements: Political Opportunities, Mobilizing Structures, and Cultural Framings*. Cambridge Studies in Comparative Politics. Cambridge: University Press, pp. 152-184.
- KÜBLER, Daniel (1995). "Problèmes de mise en oeuvre de la politique sociale en milieu urbain: l'exemple des services médico-sociaux pour consommateurs de drogues", *Revue suisse de science politique* 1(4): 99-120.
- KUMMER, Lorenz (1997). *Erfolgschancen der Umweltbewegung: Eine empirische Untersuchung anhand von kantonalen politischen Entscheidungsprozessen*. Berne/Stuttgart/Vienne: Haupt.
- LARRUE et al (1998). *Subsidiarity principle in environmental policies. An international comparative study*. Tours/Chavannes-près-Renens (forthcoming).
- LEHMBRUCH, Gerhard (1993). "Consociational Democracy and Corporatism in Switzerland", *Publius: The Journal of Federalism* 23(2): 43-60.
- LESTER, James P., Anne O'M BOWMANN, Malcolm L. GOGGIN et Laurence J. O'TOOLE (1987). "Public Policy Implementation: Evolution of the Field and Agenda fore Future Research", *Policy Studies Review* 7(1): 200-216.

- LINDER, Stephen H. et Guy B. PETERS (1987). "A design perspective on policy implementation: the fallacies of misplaced prescription", *Policy Studies Review* 6(3): 459-475..
- LINDER, Wolf (1987). *La décision politique en Suisse. Genèse et mise en oeuvre de la législation*. Lausanne: Réalités sociales.
- LINDER, Wolf (1994). *Swiss Democracy. Possible Solutions to Conflict in Multicultural Societies*. New York: St. Martin's Press.
- LIPSKY, Michael (1971), "Street level bureaucracy and the analysis of urban reform", *Urban Affairs Quarterly* 6: 391-409.
- LOWI, Theodore (1972). "Four systems of policy, politics and choice", *Public Administration Review* 32: 298-310.
- LOWNDES, Vivian (1996). "Varieties of New Institutionalism: A Critical Appraisal". *Public Administration* 74, summer 1996: 181-197.
- MASNATA, François (1991). *Le pouvoir suisse 1291-1991*. Lausanne: Editions de l'Aire.
- MAYNTZ, Renate (1980), "Die Entwicklung des analytischen Paradigmas der Implementationsforschung", in Renate MAYNTZ (éd.). *Implementation politischer Programme*. Königstein: Westdeutscher Verlag, p. 236-49.
- MAYNTZ, Renate 1983, "Zur Einleitung: Probleme der Theoriebildung in der Implementationsforschung", Renate MAYNTZ (éd.). *Implementation politischer Programme II*. Königstein: Westdeutscher Verlag, p. 7-24
- McCARTHY, John D. et Mayer N. ZALD (1977). "Resource Mobilization and Social Movements: A Partial Theory", *American Journal of Sociology* 82(6): 1212-1241.
- NEIDHART, Leonard (1975). *Föderalismus in der Schweiz: zusammenfassender Bericht über die Föderalismus-Hearings der Stiftung für eidgenössische Zusammenarbeit in Solothurn*. Zürich/Köln: Benziger
- NEIDHART, Leonhard (1970). *Plebiszit und pluralitäre Demokratie : Eine Analyse der Funktionen des schweizerischen Gesetzesreferendums*. Berne : Francke.
- NÜSSLI, Kurt (1985). *Föderalismus in der Schweiz: Konzepte, Indikatoren, Daten*. Grösch: Rüegger.
- OFAT (1996). *Vue d'ensemble des activités à incidence spatiale de la Confédération 1994*. Berne: Office fédéral de l'aménagement du territoire (OFAT).
- OSSIPOW, William (1997). *Architecture fédéraliste et exigence de justice. Réflexion à partir du cas suisse*. Papier présenté au Séminaire de troisième cycles de Science politique, Villars 25-27 septembre.
- PAPADOPOULOS, Yannis (1997). *Les processus de décision fédéraux en Suisse*. Paris : L'Harmattan.
- PAPADOPOULOS, Yannis. (1995). *Complexité sociale et politiques publiques*. Paris: Montchrestien.
- PASSY, Florence et al. (1990). *VOX: analyse des votations fédérales du 1er avril 1990*. Genève: GfS et FSP.
- PIRAGES, Dennis (1976). *Managing political conflict*. USA: Nelson.

- PRESSMAN, Jeffrey / WILDAVSKY, Aaron 1973, *Implementation*, Berkley: University of California Press.
- RAFFESTIN, Claude (1992). "Propriété, espace et territoire", in Jean RÜEGG et al. (eds). *La négociation. Son rôle, sa place dans l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement*. Lausanne: Presse polytechniques et universitaires romandes, pp. 155-163.
- REYNOLDS, David (1978). "Conflict in the location of salutary public facilities", in Kevin COX (éd). *Urbanization and Conflict in Market Societies*. London: Methuen, pp. 144-160.
- ROCHEFORT, David A. et Roger COBB (éds.) (1994). *The politics of problem definition. Shaping the politic agenda*. Lawrence: University Press of Kansas.
- SABATIER, Paul A. (1986), "Top down and Bottom-up approches to implementation research: a critical analysis and suggested synthesis", in: *Journal of Public Policies*, 6, I, 21-48
- SABATIER, Paul A. (1987). "Knowledge, policy-oriented learning, and policy change", *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization*, 8(4): 649-692.
- SABATIER, Paul A. et Daniel MAZMANIAN (1980). "Poliy Implementation: A framework af analysis", *Policy Studies Journal* 8: 538-560.
- SABATIER, Paul A. et Hank C. JENKINS-SMITH (eds) (1993). *Policy change and learning. An advocacy coalition approach*. Boulder/San Francisco/Oxford: Westview Press.
- SCHARPF, Fritz W. (1976). "Theorie der Politikverflechtung", in Fritz W. SCHARPF, Bernd REISSERT et Fritz SCHNABEL (éds.) *Politikverflechtung - Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*. Kronberg: Scriptor.
- SCHINDLER, Daniel (1964). "Das Zusammenwirken zwischen Bundesverwaltung und kantonalen Verwaltungen", *Annuaire suisse de science politique* 4(1964): 61-82.
- SCHWEIZERISCHE GESEÉÉSCHAFT FÜR PRAKTISCHE SOZIALFORSCHUNG et FORSCHUNGSSTELLE FÜR POLITISCHE WISSENSCHAFT (1988). *Analyse der eidgenössischen Abstimmung vom 6. Dezember 1987*. Zürich: GfS und PWIZ (Publikation no 34), pp. 20-28.
- SCIARINI, Pascal (1994). *La Suisse face à la communauté européenne et au GATT. Le cas test de la politique agricole*. Genève: Georg.
- SCOTT, John 1991. *Social network analysis. A handbook*. London: Sage.
- TAMM, Nikolaus (1982). *Kooperation im Schweizer Bundesstaat: Die Konferenz der Fachstellen des Bundes und der Kantone*. Kleine Institutsreihe Nr. 6. Riehen: Forschungsinstitut für Föderalismus und Regionalstrukturen.
- TARROW, Sidney (1989). "Struggle, Politics and Reform: Collective Action, Social Movements, and Cycles of Protest", Western Societies Program. Occational paper no. 21. Ithaca, N.Y.: Cornell University.
- TARROW, Sidney (1991). "Kollektives Handeln und politische Gelegenheitsstruktur in Mobilisierungswellen: Theoretische Perspektiven", *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*. 43(3): 647-670.

- TERRIBILINI Serge (1995). *Discriminations socio-spatiales en matière de modération du trafic*. Chavannes-près-Renens: IDHEAP.
- TORGERSON, Douglas (1986). "Interpretive policy inquiry: a response to its limitations", *Policy Sciences* 19: 397-405.
- URIO, Paolo, PAPA ZIAN, Katia et al. (1984). *Les acteurs de la mise en oeuvre des politiques publiques des routes nationales et du logement*. Lausanne: CEAT.
- US Environmental Protection Agency Journal*, 18/1, 1992.
- Van METTER, Daniel et Christopher van HORN (1975). "The policy implementation process. A conceptual framework", *Administration and Society* 6(4): 445-488.
- VITALI, Rocco 1996. "Politique locale et clientélisme: analyse du cas tessinois", *Revue suisse de science politique* 2(3): 47-68.
- VOYAME, Joseph (1989). "La nouvelle répartition des tâches entre la confédération et les cantons", in Société suisse des sciences administratives (éd.). *La dynamique fédéraliste en Suisse*. Berne: Société suisse des sciences administratives, pp. 105-118.
- WÄLTI, Sonja (1993). "Neue Problemlösungsstrategien in der nuklearen Entsorgung", *Annuaire suisse de science politique* 33(1993): 205-224.
- WÄLTI, Sonja (1996). "Institutional Reform of Federalism: Changing the Players Rather than the Rules of the Game", in Simon HUG et Pascal SCIARINI. *Institutional Reforms. Swiss Political Science Review*. Zurich: Seismo, pp. 113-141.
- WÄLTI, Sonja (1997). "Il federalismo in Svizzera : processo politico et realizzazione delle decisioni", *Governo con il federalismo*. Torino : Edizioni della Fondazione Giovanni Agnelli, pp. 105-195.
- WÄLTI, Sonja et Daniel WEBER (1996). *Der Moorschutz in Grindelwald*. Etude de cas de l'IDHEAP, no 3. Chavannes-près-Renens: IDHEAP.
- WEIDNER, Helmut et Peter KNOEPFEL (1983). "Innovation durch international vergleichende Politikanalyse dargestellt am Beispiel der Luftreinhaltungspolitik, in: Renate MAYNTZ (Hrsg.). *Implementation politischer Programme II. Ansätze zur Theoriebildung*. Opladen: Westdeutscher Verlag. pp. 221-255.
- WRIGHT, Maurice (1988). "Policy community, policy network and comparative industrial policies", *Political Studies* 36: 593-612.
- YANOW, Dvora (1990). "Tackling the implementation problem: epistemological issues in implementation research", in: Dennis J. PALUMBO et Donald J. CALISTA (éds). *Implementation and the policy process: Opening up the black box*. New York: Greenwood Press. pp. 213-227.
- YIN, Robert K. (1994). *Case study research: Design and methods*. Thousand Oaks et al.: Sage.
- ZUPPINGER, Urs et Peter KNOEPFEL (1997). *Usine d'incinération de déchets spéciaux (UIDS), CIBA-GEIGY à Bâles*. Etudes de cas de l'IDHEAP, no 7. Chavannes-près-Renens: IDHEAP.