

Chapitre 3

**MISE EN OEUVRE
DE POLITIQUES A INCIDENCES SPATIALES:
UNE ENTREPRISE DIFFICILE**

Katia HORBER-PAPAZIAN

1. INTRODUCTION

La mise en oeuvre des politiques publiques en Suisse s'inscrit dans un cadre parfois contraignant dont les principales caractéristiques sont:

- † vingt-six cantons et trois mille dix-huit communes dotés d'un pouvoir autonome originaire qui leur provient de leurs droits et ressources propres en matière financière, politique et humaine;
- † un pouvoir central faible aux attributions conférées par la Constitution et qui dépend pour la concrétisation et la réalisation de ses programmes cadres de la collaboration des entités oeuvrant à des niveaux inférieurs;
- † une économie libérale caractérisée par une faible intervention de l'Etat dans le secteur économique;
- † la garantie constitutionnelle de la propriété (art. 22 *ter* Cst.);

- une société marquée par un individualisme croissant [Finger et Sciarini 1990] caractérisé par:
 - la quête de l'épanouissement personnel;
 - une certaine sensibilité aux problèmes écologiques;
 - un désinvestissement de la sphère politique traditionnelle;
 - la définition du politique à partir de ses propres intérêts et de son environnement immédiat.

Les politiques publiques sont définies comme:

extérieures, etc.)» [Knoepfel et Horber-Papazian 1991: 27-45].

Par cet ensemble de décisions, les acteurs institutionnels devraient être à même d'orienter le comportement de leurs destinataires (groupes cibles) dans le sens de la solution du problème visé par la politique [Knoepfel et al. 1991: 29]. Ils disposent de différents moyens pour atteindre cet objectif:

- l'*information* pour des politiques persuasives telles que la politique de prévention du Sida ou la politique énergétique;
- les *directives* pour une politique régulatrice comme celle de la politique de l'aménagement du territoire ou de la protection de l'environnement;
- l'*argent* ou la mise à disposition d'*infrastructures* comme pour la politique en matière de chômage et d'insolvabilité;
- l'*argent* toujours, *prélevé* puis *redistribué* selon une clé de répartition dans le cas d'une politique redistributive à l'exemple de la politique régionale.

Les recherches menées depuis le début des années quatre-vingts dans le cadre du Fonds national suisse de la recherche scientifique sur les processus de décision [Linder 1987] et plus récemment sur l'efficacité de l'activité étatique (Programme national de recherche 27) ou celles réalisées dans le cadre de la C.E.A.T. [Horber-Papazian et Thévoz 1987] démontrent que les objectifs que le législateur fédéral recherche à travers chaque politique sont, dans la plupart des cas, difficilement atteints, voire pour certaines politiques, jamais ou très partiellement réalisés. Mauvaise définition du problème ou de la population cible; flou des objectifs dû en particulier à la recherche d'un consensus; moyens politiques, financiers ou administratifs inadéquats; compartimentation de l'activité administrative; manque de motivation des agents de mise en oeuvre; tels sont les principaux motifs invoqués dans ces recherches, pour expliquer ces résultats mitigés.

Ce constat de blocage touche principalement des politiques définies ici comme *politiques à incidences spatiales*.

Quelles sont les caractéristiques de ces politiques? Quels sont les freins qu'elles rencontrent dans leur mise en oeuvre¹? Quels en sont les effets? Et quelles sont les solutions avancées par le système politico-administratif pour remédier aux blocages constatés? Voilà les quatre questions auxquelles cet article tentera de répondre. Mener à bien cet exercice dans les quelques pages qui suivent implique de faire des choix parmi de nombreux facteurs pour ne retenir que les plus englobants, d'avancer un certain nombre d'arguments sans trop les détailler et surtout de faire fi d'un facteur explicatif important: la structure des programmes propre à chacune de ces politiques (objectifs, critères permettant de les préciser et plus tard d'évaluer s'ils ont été atteints, moyens financiers, administratifs, juridiques) [Knoepfel 1991: 107-116].

Dans ce texte, le niveau d'analyse est celui du système politico-administratif *fédéral* et l'accent est mis sur les situations de blocage. Il est cependant entendu que tous les freins cités ici ne sont pas systématiquement rencontrés dans la mise en oeuvre de politiques à incidences spatiales.

2. POLITIQUES A INCIDENCES SPATIALES

Toutes les politiques, c'est une évidence, ont une incidence dans le temps et dans l'espace par le fait qu'elles interviennent sur le comportement d'acteurs publics, parapublics et privés de façon directe ou indirecte.

Les politiques considérées ici comme politiques à incidences spatiales sont plus précisément des politiques qui pour leur réalisation ont besoin d'un accès direct au territoire. Il s'agit essentiellement des politiques aérienne, militaire, agricole et énergétique, des politiques des routes nationales, des déchets, du tourisme, de l'encouragement à la construction de logements, du développement régional, de la protection de l'environnement et de l'aménagement du territoire. Elles revêtent les caractéristiques suivantes:

- 1 Ces politiques fédérales doivent se traduire par un plan sectoriel de la Confédération, pris en compte par les plans directeurs can-

¹ Le concept de mise en oeuvre comprend ici tout le processus politico-administratif qui suit la prise de décision parlementaire, aussi bien la phase de programmation que celle d'application proprement dite.

tonaux (art. 13 LAT)². De ce fait, la politique de l'aménagement du territoire jouit d'un statut particulier parmi ces politiques à incidences spatiales: c'est elle qui doit assurer leur coordination et leur accès au territoire.

- Leur mise en oeuvre implique une coordination entre responsables de la mise en oeuvre de politiques différentes, d'une part, et d'autorités de niveaux variables, d'autre part.
- La majeure partie de ces politiques sont exemptes de l'assujettissement aux dispositions du droit cantonal des constructions et de l'aménagement du territoire (constructions militaires, routes nationales, CFF, installations nucléaires, installations électriques à courant faible et fort (art. 22 *quater* LAT).
- Elles requièrent pour leur réalisation des surfaces de territoire importantes sur lesquelles elles ont un impact irréversible.
- Toutes peuvent, pour leur réalisation, être imposées au nom de l'intérêt public et donner lieu le cas échéant à des expropriations (art. 22 *ter* Cst.).

La mise en oeuvre de ces politiques rencontre un certain nombre de freins dont certains sont inhérents au système politico-administratif suisse. D'autres découlent de l'exigence première de ces politiques à savoir l'accès direct au territoire.

3. FREINS RENCONTRES PAR LES POLITIQUES A INCIDENCES SPATIALES

Parmi les freins existants sont retenus ici: la marge de manoeuvre laissée par le fédéralisme d'exécution; un ordre existant contrarié; des politiques publiques en concurrence; les conflits relatifs à l'utilisation du sol; l'incertitude quant aux nuisances; les nouvelles possibilités de recours offertes aux associations dans le cadre de la Loi sur la protection de l'environnement; l'opposition de mouvements structurés et enfin le syndrome de **Error! Reference source not found.** (*not in my backyard*).

² Loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 1^{er} janvier 1980 (RS 700).

3.1 Marge de manoeuvre laissée par le fédéralisme d'exécution

Cinq domaines ne relèvent que de la compétence de la Confédération:

- la défense nationale,
- la politique étrangère,
- les PTT,
- les CFF,
- la majeure partie de la politique agricole.

Pour les autres domaines, une compétence cantonale d'exécution est prévue. Dans un nombre de plus en plus important de secteurs, les cantons sont non seulement compétents pour l'exécution, mais aussi pour l'adoption de dispositions d'application, qui requièrent à leur tour, dans une grande partie des cas, l'intervention des communes. L'implication de ces acteurs de niveaux inférieurs est d'autant plus importante que la Confédération se contente alors, d'édicter des programmes cadres dont les objectifs sont souvent flous.

Aussi, la mise en oeuvre de la plus grande partie des politiques à incidences spatiales implique-t-elle la coopération et la coordination verticale et horizontale des instances des trois niveaux, et par-là, une législation en cascade: Constitution, loi fédérale, ordonnance fédérale, circulaire fédérale, loi d'application cantonale, ordonnance cantonale, circulaire cantonale, règlements communaux. Autant de passages obligés qui permettent à chaque instance politico-administrative de se réapproprier le problème en fonction de ses propres caractéristiques régionales, d'interpréter et d'adapter la législation fédérale à sa réalité, en se fixant des objectifs qui, s'ils reprennent à la lettre les normes de rang supérieur, tentent dans la mesure du possible d'y intégrer les objectifs locaux et de doter la politique de moyens de réalisation (publicité, finances, structures administratives) à la mesure des avantages qu'elle représente pour eux.

Cette remarque prend toute sa pertinence lorsque l'on quitte le domaine des textes légaux pour observer leur mise en oeuvre. Si, d'un point de vue démocratique, la proximité des agents de mise en oeuvre favorise une adaptation de la norme aux besoins de la population, on peut se demander si ces diverses adaptations n'éloignent pas la politique des buts originaux définis par le législateur fédéral. Affirmer qu'une politique n'a de chance d'aboutir qu'à partir du moment où elle a le soutien des agents de mise en oeuvre et de la population cible peut ressembler à une lapalissade. Pourtant, c'est bien là que réside l'enjeu.

L'exemple de la politique en matière de protection civile est à ce titre éloquent: si quatre-vingt-dix pour cent des abris atomiques sont construits, ce succès ne s'explique pas par le souci d'avoir des abris ou la crainte d'une guerre imminente mais par le fait que la construction d'abris permet d'obtenir des subventions pour la réalisation d'autres objectifs locaux (culturels, scolaires, sportifs), une grande partie de ces infrastructures communales étant construites sur des abris [Kissling-Näf et Knoepfel 1991].

A l'inverse, des politiques sont détournées de leurs objectifs ou restent simplement lettre morte, comme la Lex Furgler (loi sur l'acquisition d'immeubles par les étrangers) en Valais où elle ne répondait pas aux objectifs touristiques locaux ou à Genève où elle est devenue un instrument de la politique du logement [Delley et *al.* 1982].

La question de la coordination verticale et horizontale et de l'enchevêtrement des tâches que pose le fédéralisme d'exécution amène une autre question, celle de la capacité des diverses administrations (effectif, qualification, formation, équipement) à réaliser les tâches qui leur incombent. Genève, Berne, Vaud, Zurich, Bâle, Saint-Gall, et Argovie occupent plus de fonctionnaires cantonaux et communaux qu'Appenzell Rhodes Intérieures n'a d'habitants [Germann 1986]! Quelle est alors la capacité de cantons sous-dotés en personnel pour assumer les mêmes services que les grandes administrations? Peut-on attendre d'un fonctionnaire qui remplit deux, trois, quatre voire cinq fonctions différentes la même motivation et la même identification à sa tâche et, finalement, la même efficacité que celle d'un fonctionnaire qui est engagé pour assumer une fonction spécifique?

3.2 Ordre existant contrarié

Le principe de subsidiarité qui veut que l'Etat n'intervient que si la société n'est pas à même de résoudre un problème est applicable entre les autorités de tous les niveaux: la Confédération ne prend en charge un problème que si les cantons ne sont pas à même de les résoudre, il en va de même pour les cantons vis-à-vis des communes. Ceci revient à dire que bien avant qu'une politique ne soit décidée au niveau fédéral, cantons et communes ont déjà souvent légiféré en la matière et possèdent des structures administratives et des pratiques, comme cela a été par exemple le cas dans les domaines des infrastructures routières, de la politique énergétique, ou de l'aménagement local. En 1980, date de l'entrée en vigueur de la LAT, 80% des communes suisses avaient un plan de zones et tous les cantons, à l'exception du Valais, disposaient d'une loi en matière d'aménagement du territoire.

La mise en place d'une politique fédérale vient alors contrarier l'ordre existant. Aux objectifs initiaux s'en ajoutent d'autres, parfois contradictoires, parfois simplement complémentaires, mais qui restent souvent sans effet. L'introduction de la LAT et de son objectif central, une **Error! Reference source not found.**, joue depuis son entrée en vigueur un rôle d'appendice pour l'ensemble des législations cantonales et des règlements communaux qui le reprennent, sans pour autant que les décisions en matière de gestion du sol ne soient réellement dictées par ce principe (Rapport fédéral sur l'aménagement du territoire de 1987).

Dans d'autres cas, le respect du principe de subsidiarité fournit un prétexte aux autorités des différents niveaux **Error! Reference source not found.** alors même qu'elles auraient les compétences d'intervenir. Le auquel on a assisté et on assiste encore en matière de construction de stations d'épuration des eaux est à ce titre exemplaire: en vertu de la LPeaux³ de 1971 (art. 3 LPeaux), la Confédération pourrait intervenir de façon directe jusqu'au niveau des particuliers. Or, elle préfère se décharger de cette tâche sur les cantons, qui eux-mêmes s'en déchargent sur les communes.

3.3 Politiques publiques en concurrence

Souvent des politiques publiques se disputent l'accès au même territoire. Il en va ainsi de la politique des routes nationales et de la politique agricole (empiétement des routes nationales sur les terres agricoles), de la politique de développement touristique et de la politique de protection de l'environnement (construction de remontées mécaniques ou de golfs versus sauvegarde des espèces végétales et animales), de la politique d'aménagement du territoire et de la politique de protection de l'environnement (contradiction entre les exigences posées par l'application de l'OPB⁴ qui débouchent sur la mise en zone à bâtir des seuls secteurs respectant les niveaux de bruit prévus par l'ordonnance et les exigences de la LAT en matière de densification par exemple).

Qui décide? Qui tranche? Quel est l'intérêt qui va prévaloir? Pourquoi celui-ci et pas un autre dans le cas où deux intérêts prépondérants

³ Loi fédérale sur la protection des eaux contre la pollution du 8 octobre 1971 (RS 814.20).

⁴ Ordonnance pour la protection contre le bruit du 15 décembre 1986 (RS 814.41).

s'affrontent? Telles sont les questions que toute concurrence de politique publique pose.

3.4 Conflits relatifs à l'utilisation du sol

L'objectif déclaré de toutes les législations en matière d'aménagement du territoire est de contrebalancer les intérêts privés en matière d'utilisation du sol par un intérêt public dominant, soit l'utilisation mesurée du sol. Il ne suffit plus, dès lors, d'être propriétaire pour utiliser le sol selon son bon vouloir. Il faut encore que l'utilisation projetée corresponde à la destination du terrain prévue dans la réglementation. Aussi, parler de conflits liés à l'utilisation du sol c'est d'abord parler, comme le suggère Jean Ruegg dans son introduction, de conflits entre utilisation et affectation du sol. Conflits d'autant plus ardues à régler que les deux intérêts qui s'affrontent souvent (utilisation judicieuse du sol et propriété privée) sont garantis constitutionnellement (art. 22 *ter* et 22 *quater* Cst.). Limité, non reproductible, le sol est un bien précieux, d'autant plus précieux s'il se trouve en zone à bâtir: il est alors souvent l'objet de conflits du fait de l'existence d'une multitude d'intérêts pas forcément convergents.

A ces deux conflits fondamentaux s'ajoutent, lorsqu'il s'agit de mise en oeuvre de politiques à incidences spatiales, des conflits entre acteurs publics de l'un ou l'autre niveau, chaque instance ayant des projets différents pour un même territoire: à témoin la difficulté et le manque d'enthousiasme avec lesquels les cantons ont recherché sur leur territoire des surfaces d'assolement suffisantes pour remplir les quotas prévus par la Confédération (art. 16-19 OAT)⁵. Plutôt que de geler l'utilisation de ces terrains en les réservant pour vingt-cinq ans à l'agriculture, de nombreux cantons auraient préféré garder une latitude d'action plus grande pour la réalisation de futurs projets de développement (projets touristiques, développement de nouvelles zones d'habitation ou d'intérêts publics, extension ou création de zones industrielles, etc.).

On comprendra pourquoi les conflits sont, au bout du compte, démultipliés au niveau communal. Au projet de l'acteur privé s'ajoute celui de l'autorité communale, puis celui de l'autorité cantonale et, enfin, celui de l'autorité fédérale.

⁵ Ordonnance sur l'aménagement du territoire du 2 octobre 1989 (RS 700.1).

3.5 Incertitude quant aux nuisances

Si les progrès techniques offrent des certitudes toujours plus grandes quant à la faisabilité des projets à incidences spatiales, une incertitude demeure quant aux nuisances qu'ils entraînent.

Il est, par exemple, possible de maîtriser la construction d'une installation de déchets spéciaux et de garantir une certaine étanchéité du site. Au-delà des accidents toujours possibles, la question qui demeure dans ce cas est celle des nuisances liées au trafic suscité par l'exploitation d'une telle installation. Des estimations sont envisageables, mais la marge d'erreur est élevée, la densité du trafic dépendant de la quantité de déchets produite, de la capacité de l'installation qui peut toujours aller en augmentant, de la construction ou non d'autres installations, etc. Autant de facteurs qui sont difficilement prévisibles.

En outre, parler de nuisances c'est aussi parler de perceptions subjectives et de peurs. Par exemple la tolérance au bruit, à la pollution de l'air ou à un environnement médiocre du point de vue architectural ou naturel varie d'un individu à l'autre. Vouloir établir des normes d'acceptabilité ou une rationalité dans le domaine est souvent voué à l'échec [Douglas 1985]. Ce d'autant plus que toute perception est rattachée à une expérience antérieure, à différentes sources d'information, etc. De plus, derrière le refus de supporter des nuisances se cache aussi la peur du non maîtrisable, de l'irréversible que seule l'expérience peut effacer.

3.6 Nouvelles possibilités de recours

L'introduction de la LPE⁶ offre aux organisations nationales qui oeuvrent dans le sens de la protection de l'environnement la possibilité de recourir contre des décisions relatives à la planification, à la construction, ou à la modification d'installations fixes soumises à l'étude d'impact sur l'environnement (art. 55 LPE et ODOP⁷).

L'implication de ces différentes associations dans les études d'impact (OEIE)⁸ prévues pour les transformations d'installations existantes et les installations nouvelles répertoriées dans l'ordonnance, avait

⁶ Loi sur la protection de l'environnement du 7 octobre 1983 (RS 814.01).

⁷ Ordonnance relative à la désignation des organisations de protection de l'environnement habilitées à recourir du 27 juin 1990 (RS 814.016).

⁸ Ordonnance relative à l'étude de l'impact sur l'environnement du 19 octobre 1988 (RS 814.011).

pour objectif d'intégrer les différents points de vue au moment de l'étude, de façon à réduire les oppositions en fin de parcours. A ce jour, aucune donnée ne permet de dire si cet objectif a été atteint. L'accèsion de la population aux résultats de ces études pourrait être une arme à double tranchant: d'une part la tranquilliser (le minimum légal est respecté), et d'autre part lui fournir des données pour de nouvelles oppositions.

3.7 Opposition de mouvements structurés

Si l'on constate une certaine démobilité dans la vie politique traditionnelle, qui apparaît clairement lors des scrutins populaires, on remarque par contre une mobilisation accrue de mouvements qui s'organisent, au gré des événements, autour d'un certain nombre de questions [Giugni 1991]. Mouvements écologistes, de solidarité, pour la paix ou d'autonomes urbains, tous remettent en cause, le plus souvent au nom d'une définition propre de la qualité de la vie, des projets politiques structurés autour de choix de développement qu'ils ne partagent pas. A travers les différentes formes de mobilisation auxquelles ils recourent (médias, manifestations, récoltes de signatures, marches de protestation, boycottages, grèves de la faim, occupation de lieux, etc.), ils attirent l'attention sur leur cause et, surtout, servent celle de tous ceux qui momentanément sont confrontés à la mise en oeuvre de politiques prises dans leur collimateur. Un amalgame de raisons d'oppositions est alors avancé: choix de société, saturation des politiques, conflit d'intérêts, refus des impacts.

L'organisation de l'opposition autour de la place d'arme de Rothen-thurm ou de la centrale nucléaire de Kaiseraugst en sont les meilleurs exemples.

3.8 Syndrome de *Nimby*

Le syndrome de *Nimby* - comme l'ont surnommé les auteurs américains - a atteint les côtes européennes et se propage rapidement en Suisse. Il se caractérise par le refus d'un petit nombre de subir de façon concentrée les effets négatifs d'un projet dont les effets bénéfiques se font sentir de façon dispersée pour le plus grand nombre [Collin 1986: 1-7].

Les personnes atteintes de ce **Error! Reference source not found.** ressentent, aux dires des psychologues, un sentiment d'intrusion et de conspiration [Wedge 1986: 23-30]. Intrusion sur un espace sur lequel elles estiment avoir un droit de regard, si ce n'est un droit tout court.

Conspiration parce que le choix de l'espace en question s'est fait sans qu'elles en aient été prévenues, ou totalement contre leur gré. Machiavélisme, injustice, trahison, tour de passe-passe sont, de l'avis de ces personnes, les seules intentions des responsables du choix de leur territoire.

Elles recourent alors à divers types d'oppositions pour échapper à cette invasion:

- ‡ remise en cause des modalités du choix de leur espace;
- ‡ remise en cause de la façon de traiter le problème;
- ‡ remise en cause de la prise en compte de leurs intérêts.

La remise en cause de l'existence du problème n'est que très rarement avancée par ce type d'opposants. L'essentiel est que les nuisances ou désagréments entraînés par sa résolution soient supportés par d'autres.

Interprétation laxiste des objectifs fédéraux, manque de moyens et de motivation des agents de mise en oeuvre, conflits quant à l'utilisation du sol, concurrence de politiques publiques pour la gestion d'un même espace, craintes face à des nuisances non prévisibles, sentiment d'intrusion et d'injustice, oppositions locales, oppositions de mouvements structurés, oppositions individuelles, tel peut être l'accueil réservé à des politiques à incidences spatiales. Le dénominateur commun de ces résistances est le refus du soutien à la politique en question. Refus pour des questions idéologiques (routes nationales, places d'armes, centrales nucléaires), refus par manque de **Error! Reference source not found.** du problème à traiter, refus dans la majeure partie des cas parce que la politique en question remet en cause une politique cantonale ou des choix de développement et une qualité de vie locale. Ce refus de soutenir des politiques à incidences spatiales peut avoir d'importants effets qui seront abordés dans la section suivante.

4. EFFETS DE L'OPPOSITION AUX POLITIQUES A INCIDENCES SPATIALES

Les effets de l'opposition aux politiques à incidences spatiales sont de quatre ordres: la réorientation ou l'abandon de politiques publiques; le risque de renforcement de tensions entre le centre et la périphérie; la mise en évidence de l'incapacité de la norme à régler tous les conflits; une administration bloquée.

4.1 Réorientation ou abandon de politiques publiques

Face à la levée de bouclier de la population aussi bien au niveau fédéral, cantonal que communal, certaines politiques publiques à incidences spatiales ne sont pas simplement **Error! Reference source not found.**, elles changent de cap. Les exemples les plus patents en sont l'abandon de la politique en matière de centrale nucléaire, le réexamen de six tronçons de routes nationales et l'abandon de deux d'entre eux (Rawyl et Bretelle de la Perraudettaz) ainsi que la correction de nombreux tracés.

4.2 Risque de renforcement de tensions entre le centre et la périphérie

Moins développées, disposant encore d'une certaine marge quant à l'utilisation de leur espace, les régions périphériques sont les premières sollicitées dès qu'il s'agit de réaliser un projet à incidences spatiales. Certaines y voient une possibilité de sortir de leur isolement et d'en tirer des avantages économiques. Cette situation soulève cependant trois questions:

- N'y a-t-il pas contradictions entre les tentatives de sortir ces régions de leur **Error! Reference source not found.** économique à travers différents programmes d'investissements et de promotion fédéraux et cantonaux et la réalisation sur leur territoire d'infrastructures qui n'amélioreront pas forcément leur image (place d'armes, lignes à haute tension, installations de traitement de déchets, etc.)?
- Ne risque-t-on pas de faire de ces régions déjà moins favorisées des **Error! Reference source not found.**?
- Quelle solidarité peut-on encore assurer dans ce domaine entre régions **Error! Reference source not found.** et **Error! Reference source not found.**?

Sur ce dernier point des idées sont avancées. Basées sur le principe du , elles souhaiteraient voir se généraliser des primes de solidarité [Knoepfel 1991]. Chaque personne profitant de façon directe ou indirecte d'infrastructures telles que les routes nationales, les installations de traitement de déchets, etc., verserait une prime de solidarité aux communes d'**Error! Reference source not found.**

Utopie, ou nouvelle façon de se décharger de la question en achetant sa bonne conscience? La question est ouverte.

4.3 Mise en évidence de l'impossibilité à régler tous les conflits par des normes fixes

Les oppositions liées en grande partie à des conflits d'appropriation du territoire amènent l'administration à gérer des problèmes nouveaux, non prévus par la loi ou demandant un traitement particulier (trancher entre intérêts prépondérants, prendre en compte des intérêts particuliers). Dans ce contexte, la solution semble résider dans le recours à des normes souples, adaptables aux diverses situations et laissant une place importante à l'interprétation [Willke 1991]. En édictant des programmes cadres, la Confédération laisse cette marge d'appréciation aux agents de mise en oeuvre. Si cette liberté est indispensable du point de vue du succès des politiques, elle complique la tâche des administrations. Il ne leur suffit plus d'appliquer de façon répétitive les normes en s'assurant qu'elles sont fondées sur des normes de rang supérieur et qu'elles respectent l'égalité de traitement. Il faut encore que les administrations s'assurent que ces normes sont adaptées aux problèmes à traiter. Ceci revient à dire qu'en plus du droit, l'administration doit compter sur sa capacité à s'adapter aux problèmes nouveaux, à sensibiliser, à mobiliser la population et à innover.

4.4 Blocage de l'administration

Oppositions, recours, référendums, initiatives autant d'outils démocratiques dont le recours va en s'accroissant et qui, s'ils permettent à chaque citoyen d'exprimer ses positions, n'en sont pas moins source de blocage pour l'administration.

Attendre le verdict populaire, remettre s'il y a lieu le projet sur le métier, être menacé d'un nouveau référendum ou d'une initiative, crouler sous le poids des oppositions des personnes directement concernées par le projet, tel est le lot courant d'une administration impliquée dans la mise en oeuvre de politiques à incidences spatiales.

Ces joutes qui se déroulent sous le grand arbitrage des juristes font le bonheur des experts et des **Error! Reference source not found.** experts (experts des experts). Le temps passe, les coûts de construction augmentent, des solutions au coup par coup sont trouvées, avant que de nouveaux blocages n'apparaissent.

5. TENTATIVES DU SYSTEME POLITICO-ADMINISTRATIF POUR REMEDIER AUX BLOCAGES

Depuis une dizaine d'années, l'administration fédérale suivie des administrations cantonales et de celles des grandes agglomérations explorent de nouveaux modes de gestion, toujours avec le même objectif: redonner à l'action étatique une certaine légitimité en lui assurant le soutien populaire. Différents moyens sont explorés; parmi eux, une décentralisation administrative, l'implication de la population dans les processus de décision, le recours à des approches managériales de la fonction publique, le sacre de l'information comme outil central de toute l'action étatique, le recours à des compensations et enfin, une réflexion sur les possibilités d'un recours plus généralisé à la médiation et à la négociation dans le cadre de l'action étatique.

5.1 Décentralisation administrative

Si le canton du Jura a développé une politique de décentralisation exemplaire (décentralisation de l'ensemble des offices), il n'est pas le seul à avoir compris à quel point la proximité de l'administration et des administrés est importante. En effet, l'administration fédérale prévoit, elle aussi, de se mettre au diapason (décentralisation des offices de statistique, d'économie des eaux et des télécommunications).

5.2 Implication de la population dans les processus de décision

Parler d'information et de participation renvoie automatiquement à la politique d'aménagement du territoire et à son fameux article 4. La LAT n'est cependant pas la seule à prévoir l'implication de la population: la LPE, à travers l'accès de la population aux résultats des études d'impact, ouvre un champ nouveau d'information et de sensibilisation.

Si ces deux jeunes politiques sont en ce sens exemplaires, il est important de noter que des tentatives d'implication de la population dans les processus de mise en oeuvre de politiques fédérales à incidences spatiales existent, même si pour la plupart, elles ont encore un caractère **Error! Reference source not found.** [Bovy 1988, Boulianne et Horber 1986].

5.3 Recours à des approches managériales de la fonction publique

Des services aux offices, les administrations sont passées au peigne fin. Quelles que soient les méthodes utilisées (Effi, Gral, Hayek), que les experts soient de l'intérieur ou de l'extérieur, toutes ces évaluations visent le même objectif: la rationalisation de l'activité administrative, avec pour emblèmes: l'efficacité et l'efficience, et leurs corollaires: la motivation du personnel, la formation continue et un système de gratifications.

5.4 Sacre de l'information comme outil central de toute action étatique

Une attention particulière est actuellement accordée à l'information comme en témoignent les campagnes d'information de grande envergure (campagne Bravo - énergie, Déchets, Sida), la nomination de responsables de l'information issus du milieu des médias, l'apparition des conseillers fédéraux à la télévision en dehors du jour de l'an ou de la fête nationale, ou encore le recours à un langage qui **Error! Reference source not found.** (on ne parle plus par exemple de décharge de déchets spéciaux mais d'installation de déchets stabilisés). Il arrive même que la classe politique se risque à prendre position et à conjuguer les verbes à la première personne du singulier.

5.5 Recours à des compensations

La pudeur qui a longtemps entouré toute discussion autour du rôle de compensations dans la mise en oeuvre de politiques publiques semble laisser la place à plus de pragmatisme. L'intérêt public aussi noble soit-il n'a plus aussi bonne presse auprès de la population qui lui préfère ouvertement celui de l'intérêt privé. Les compensations jouent alors le rôle de **Error! Reference source not found.** Discrètement on reconnaît leur utilité au niveau fédéral et cantonal, tandis qu'au niveau local, le recours aux compensations a toujours existé (droit à bâtir contre terrain, permis de construire contre participation à l'amélioration des accès ou participation aux aménagements extérieurs, etc.).

L'exemple le plus récent en matière de mise en oeuvre de politiques à incidences spatiales est celui de la recherche de sites pour des installations de déchets spéciaux. Introduite dès le début des consultations dans le débat par les représentants des communes potentiellement touchées (chap. 16) la question des compensations possibles a été reprise par les responsables politiques, même si elle ne l'a été que tardivement.

La question qui reste ouverte est celle des communes riveraines, qui subissent aussi les nuisances (bruit, pollution atteinte au paysage) et pour lesquelles aucune compensation n'est prévue à ce jour. Ce point pose une délicate question: celle des limites des compensations. Quand commencer? Où s'arrêter?

5.6 Recours plus généralisé à la médiation et à la négociation

Un projet de loi pour l'introduction d'un médiateur public est actuellement en préparation au niveau de la Confédération et des médiateurs publics sont actifs dans certains cantons et villes. De nombreux séminaires s'organisent autour du thème de la médiation, de la négociation et des nouveaux moyens de l'action étatique. Tous partent du même constat: en cette période de **Error! Reference source not found.**, le rôle de l'Etat évolue et se caractérise par sa propension à tenter de diriger l'économie et la société vers la réalisation des finalités les plus diverses. Charles-Albert Morand nous parle même d'un Etat propulsif [1991].

Tirailé entre les 35% de votants (moyenne de participation aux scrutins fédéraux) qui le mandate et les dizaines, centaines, parfois milliers d'opposants qui le bloque dans la réalisation de ces mêmes mandats, l'Etat est à l'affût de moyens lui permettant d'obtenir le soutien de cette société civile, qu'il tente d'influencer, mais sans le soutien de laquelle il ne peut rien. Parmi ces moyens la négociation est la solution primée.

6. NEGOCIATION OU ILLUSION DE LA NOUVEAUTE

On prétend généralement que le recours à la négociation a fait son entrée dans les processus de mise en oeuvre avec l'entrée en vigueur de politiques telles que la LAT ou la LPE. En réalité, cette pratique est plus ancienne.

Les acteurs cantonaux et communaux ont toujours tenté de jouer sur la marge de liberté qui leur était laissée dans l'interprétation et la mise en oeuvre de normes de rang supérieur, même dans le cas de politiques où, de prime abord, cette marge de manoeuvre pouvait sembler inexistante, comme dans le cas des routes nationales:

Error! Reference source not found. [Linder 1987: 192].

Le système de concordance particulier à la Suisse a, lui aussi, favorisé de tout temps la prise en compte de la multitude d'intérêts concer-

nés, principalement dans la phase préparlementaire. Ce qui est par contre inédit c'est que l'on assiste à l'entrée dans le jeu de nouveaux acteurs qui jusque-là n'étaient pas pris en compte dans les processus de décision traditionnels (propriétaires, riverains, personnes concernées), une place ne leur étant laissée que dans les procédures d'oppositions. Aussi, plutôt que de les **Error! Reference source not found.** en fin de parcours, assiste-t-on à des tentatives de les intégrer plus tôt. L'expérience de la C.E.A.T est à ce sujet significative (chap. 16).

En d'autres termes, c'est bien plutôt la réflexion sur l'ouverture des processus de décision à de nouveaux acteurs et la mise en place de nouvelles arènes parallèles aux arènes politiques traditionnelles qui sont nouvelles. Petits parlements décentralisés, débordant selon les questions à traiter les frontières communales voire même cantonales, leurs activités sont limitées dans le temps et focalisées sur la résolution d'un problème particulier.

Est-ce un développement de la logique du système politique suisse qui cherche à intégrer toute opposition? Quelle place ces arènes vont-elles occuper dans le système politique traditionnel? Peut-on assurer une stabilité politique en y recourant? Les parlements ne risquent-ils pas de se voir débordés par cette émergence? Qui en dernier ressort légitimera qui?

C'est à ces questions, ou peut-être à de plus fondamentales encore, relatives aux mécanismes de décision et à leur adéquation aux choix de développement de la majorité de la population, qu'il s'agit de répondre.

Ces réponses, ou plus exactement ces remises en cause, ne peuvent plus attendre si l'on veut éviter d'affirmer demain que la mise en oeuvre de politiques fédérales à incidences spatiales est une entreprise impossible.

INDICATIONS BIBLIOGRAPHIQUES

BOULIANNE, L.-M., et K. HORBER-PAPAZIAN. 1986. *Pour une dynamique de la rénovation immobilière à la Chaux-de-Fonds*. Lausanne: C.E.A.T.

BOVY, P. 1988. Comment, dans une démocratie fédéraliste, **Error! Reference source not found.** un projet autoroutier contesté? Le cas de l'autoroute N9 en Valais. *Les cahiers médicaux-sociaux*, vol. 32: 3-4.

COLLIN, R. et al. 1986. Locally unwanted land use and community reaction. In Institute for Environmental Negotiation (éd.). *Not in my*

- backyard! Community reaction to locally unwanted land use.* Charlottesville, VA: University Press.
- DELLEY, J.-D. et al. 1982. *Le droit en action: étude de la mise en oeuvre de la loi Furgler.* St-Saphorin: Georgi, publication du Fonds national de recherche scientifique, volume XVI.
- DOUGLAS, M. 1985. *Risk acceptability according to the social sciences.* London: Routledge and Kegan Paul.
- FINGER, M., et P. SCIARINI. 1990. *L'homo politicus à la dérive? Enquête sur le rapport des Suisses à la politique.* Lausanne: L.E.P.
- GERMANN, R. 1986. Les relations administratives entre la Confédération et les cantons. *Cahier de l'IDHEAP 28*, Lausanne.
- GIUGNI, M. 1991. La mobilisation des nouveaux mouvements en Suisse 1975-1989. Mémoire de diplôme d'études supérieures en Science politique. Université de Genève.
- HORBER-PAPAZIAN, K., et L. THEVOZ. 1987. *De la LAT à la réalité, de la réalité à la LAT.* Rapport de recherche pour le PNR Sol. Lausanne: C.E.A.T.
- KISSLING-NÄF, I., et P. KNOEPFEL. 1991. Politikflexibilität dank zentralstaatlichem Immobilismus? Handlungsspielräume kantonaler Vollzugspolitiken im Schweizerischen politisch-administrativen System. *Cahier de l'IHEAP 78a*, Lausanne.
- KNOEPFEL, P., et K. HORBER-PAPAZIAN. 1991. Objet de l'évaluation: essai d'identification à l'aide du concept de politique publique. In HORBER-PAPAZIAN, K. (éd.). *L'évaluation des politiques publiques en Suisse. Pourquoi? Pour qui? Comment?* Lausanne: Presses polytechniques et universitaires romandes.
- KNOEPFEL, P., et al. 1991. Politiques publiques comparées, notes de cours. Lausanne: IDHEAP.
- KNOEPFEL, P. 1991. Bewältigung von Umweltkonflikten durch Verhandeln. *GAIA*, Heidelberg.
- LINDER, W. 1987. *La décision politique en Suisse. Genèse et mise en oeuvre de la législation.* Lausanne: Réalités sociales.
- MORAND, C.-A. (éd.). 1991. *L'Etat propulsif, contribution à l'étude des instruments d'action de l'Etat.* Paris: Publisud.
- WEDGE, B. 1986. The Nimby Complex. Some psychopolitical Considerations. In Institute for Environmental Negotiation (éd.). *Not in my Backyard! Community reaction to locally unwanted land use.* Charlottesville, VA: University Press.

WILLKE, H. 1991. Trois types de structures juridiques: programmes conditionnels, programmes finalisés et programmes rationnels. In MORAND, C.-A. (éd.). *L'Etat propulsif*. Paris: Publisud.