

PNR 42 Politique extérieure suisse

Politique extérieure suisse et politique de transport

**Une analyse ‚poly network‘ à l'exemple de la limitation du poids des
véhicule à 28 tonnes**

**Markus Maibach, Adrian Vatter, Fritz Sager, Daniel Peter, Samuel Hess, Michael Meyrat,
Christof Wicki**

9.99 / 531



INFRAS

Gerechtigkeitsgasse 20, Postfach, CH-8039 Zürich, Tel. +41 1 205 95 95, Fax +41 1 205 95 99, E-Mail zuerich@infras.ch
Mühlemattstrasse 45, CH-3007 Bern, Tel. +41 31 370 19 19, Fax +41 31 370 19 10, E-Mail bern@infras.ch

Zertifiziert nach ISO 9001/14001

Résumé

La limitation du poids des véhicules à 28 tonnes a marqué de façon décisive la récente évolution de la politique suisse des transports. Visant initialement à freiner la dégradation des routes, elle s'est transformée en véritable instrument de défense et de sécurité routière en 1984, date à laquelle l'Union Européenne décidait d'augmenter à 40 tonnes la limitation du poids des véhicules. Grâce au traité sur le transit passé en 1992 avec l'Union Européenne, la Suisse a pu conserver provisoirement sa limitation, contre l'engagement de construire deux nouveaux axes transalpins. L'enlisement des négociations bilatérales et le « oui » surprenant en faveur de l'initiative alpine ont permis d'engager la discussion pour tenter de trouver une solution de remplacement et ont en définitive permis de mettre sur pied une nouvelle politique de transports d'orientation libérale, articulée autour de la taxe sur la circulation des poids lourds (LSVA).

L'adoption, en septembre 1988, de la loi d'imposition des poids lourds a été rendue possible parce qu'elle répondait à plusieurs objectifs différents. D'une part, en Suisse, le débat sur une taxation cohérente des véhicules étrangers circulant en Suisse fait partie des traditions. Les bases en ont été jetées dans le cadre du débat sur une politique coordonnée des transports (KVP). Avec la protection des Alpes, la LSVA trouve un autre argument recevable. Mais seule la question de l'intégration a aidé la LSVA à obtenir la majorité nécessaire, y compris dans les milieux économiques. Par sa conception même, la LSVA est en mesure de remplacer la limitation de poids imposée aux véhicules par un ensemble d'instruments modernes et compatibles avec les impératifs européens, en ce sens qu'elle atténue les effets de la productivité dans le trafic routier et génère des sources de financement pour les investissements en matière de transport. La Suisse est donc parvenue à remplacer une solution dogmatique s'inspirant d'une politique de réglementations par une solution compatible avec la nouvelle donne européenne, s'imposant ainsi comme le précurseur d'une politique libérale en Europe.

Ce processus s'appuie sur un important développement des réseaux relationnels en Suisse comme à l'étranger, qui se situe au confluent des politiques de la circulation, de l'environnement et de l'intégration. Le postulat scientifique de l'analyse des réseaux politiques explique ce processus, puisque l'analyse des différents intervenants s'appuie sur leurs relations mutuelles. C'est ce à quoi servent les différentes phases du cas de figure de la limitation du poids des véhicules à 28 tonnes, qui sont considérées dans l'analyse comme expression du rapprochement des différents domaines politiques. Cette analyse a montré qu'il s'agissait d'un « réseau politique ouvert » (intersectoriel, stable, comprenant un grand nombre d'intervenants), dont les sous-réseaux intérieurs et étrangers (d'intervenants des secteurs public et privé) s'amalgament sans cesse dans les différentes phases. Les précurseurs ont été en l'occurrence l'économie et le secteur public. Les parties en présence ne sont venues renforcer les activités des réseaux internationaux qu'après. Le « jeu à deux niveaux » dans lequel les réseaux (nationaux) se rassemblent derrière les intervenants directs (dans le cas présent, le Ministère des

Transports et l'Union Européenne), a été rompu, notamment lors de la phase des négociations bilatérales. Un pouvoir de décision important a alors été donné aux intervenants, qui sont adroitemment parvenus à combiner les différentes spécificités des réseaux avec des solutions pouvant déboucher sur un consensus : le réseau politique n'a pas été instauré pour conforter les positions de force, mais au contraire pour résoudre un problème d'une importance croissante, à savoir l'intégration dans l'Europe, sans sacrifier les objectifs de la politique de transports.

Cet exemple montre clairement que le postulat de l'analyse des réseaux politiques devait être élargi pour mieux expliquer les processus de prise de décisions complexes. Il convenait notamment d'établir une distinction entre les différents niveaux de prise de décision qui peuvent être déterminés avec un postulat à plusieurs niveaux. Pour cela, des modèles explicatifs supplémentaires ont été introduits pour mieux appréhender le pouvoir des différents acteurs. L'un des principaux enseignements de cette analyse étendue nous révèle que, comme par le passé, le pouvoir de négociation formel que confère la position institutionnelle continue de jouer un rôle important dans des situations de prise de décision concrètes (à connotation internationale dans le cas présent). Par contre, des facteurs tels que la capacité des intervenants à gérer les conflits, leurs ressources et leurs activités dans le réseau sont d'ordre bien plus secondaire. En outre, il apparaît que le "groupage" (combinaison de différentes politiques, à savoir, dans notre exemple, politique de transports, préservation des sites alpins et intégration) pouvait donner d'excellents résultats si les risques inhérents à cette solution sont contrebalancés par un étalement du processus de prise de décision dans le temps. Toutefois, tout échec d'une solution groupée renforce l'acceptation des stratégies dites de la « débrouille ». Le processus de remplacement de la limitation du poids des véhicules était surtout placé sous la responsabilité des intervenants gouvernementaux. La dernière phase, qui est aussi la phase décisive, a en particulier montré que les intervenants au niveau de l'état (entre autres un chef de département qui monte au front et sait utiliser les canaux diplomatiques) pouvaient jouer un rôle décisif.

En adoptant les conventions bilatérales, la Suisse a pu recueillir également des enseignements pratiques, qui ne sont pas moins importants pour l'analyse. C'est ainsi que les négociations menées avec l'Union Européenne ont montré qu'il n'était plus possible en Europe de faire cavalier seul dans le domaine de la politique des transports. La politique intérieure (par exemple le débat KVP) est devenue de la politique extérieure. Toutefois, certaines marges de manœuvre demeurent. Avant toute chose, les pays alpins ont la possibilité d'exposer leurs problèmes et d'élaborer des solutions qui, si elles se doivent d'être efficaces, doivent avant tout tenir compte des aspects écologiques.