

FONDATION DES VILLES
37 rue Huguerie
33000 BORDEAUX
tél 05 56 44 72 06
fax 05 56 44 72 07
courrier électronique.: fondation.villes@wanadoo.fr

Ministère de l'Équipement, du Logement, des Transports et du Tourisme
PREDIT
Programme mobilisateur Evaluation-Décision

La politique publique des transports : de l'idée alternative à la décision, comparaison France
Pays Bas.

Rapport final

LC n°99 MT 48

JR.BARTHELEMY

Juin 2001

1 Préambule: présentation de la recherche

Cette recherche fait suite aux travaux que nous avons menés depuis plusieurs années sur l'ingénierie urbaine, sur l'organisation du débat avec les associations et les comparaisons que nous avons menées sur ce point entre la France et d'autres pays européens. Les questions que nous souhaitons examiner ici se réfèrent au constat, fait dans l'appel d'offres du Prédit, de l'existence d'une expertise "ressource" pour les doctrines de l'action publique.

Nous constatons depuis une dizaine d'années que des idées, auparavant considérées comme utopiques, pénètrent progressivement le monde des transports et des infrastructures routières : pistes cyclables, co-voiturage, voitures électriques, transports collectifs à la demande, réorganisation de la ville autour des nœuds ferroviaires, intermodalités ont maintenant droit de citer. Toutes ces idées sont devenues des thèmes majeurs de la mise en place d'une nouvelle politique, dite "durable", des transports urbains.

Notre propre expérience nous a montré que ces idées ont pour la plupart été introduites 5 à 10 ans plus tôt aux Pays Bas et en Suisse. Ils sont devenus très rapidement des axes forts de politiques de transports nationales et régionales et se sont posés en véritables alternatives à la course poursuite entre le trafic automobile et les infrastructures. Notre question est simple : comment se fait-il que certains pays aient établi une communication directe entre une expertise "civile" et les lieux de l'élaboration des doctrines publiques, alors que la diffusion de ces idées peut être plus difficile en France.

Quel est le dispositif qui permet cette accélération du transfert des idées, et la mise en forme des débats, de façon à les rendre acceptables par des institutions et des milieux professionnels ?

L'équipe de la Fondation des Villes a mené de nombreux travaux socio-économiques sur le contexte de la concurrence internationale dans les domaines se situant à la limite de l'action publique et du marché (infrastructures, réseaux, services urbains) et touchant l'économie de l'environnement. Ces travaux lui ont donné une bonne connaissance des dispositifs mis en place dans divers pays entre la puissance publique, les entreprises des secteurs de l'environnement et des infrastructures, le monde de l'ingénierie et les différentes formes de représentation de la population. A plusieurs reprises, elle a été chargée d'évaluer les difficultés rencontrées dans la confrontation des méthodes et du contexte institutionnel des politiques de l'environnement, d'un pays à l'autre. Notre expérience de ces problèmes nous permet aujourd'hui de bénéficier de la synthèse d'une accumulation faite durant 15 années d'observation.

1.1 *Objet de la recherche*

Notre objet est l'examen et la comparaison avec la France **des dispositifs qui ont permis de passer aux Pays Bas avec plus grande facilité, des idées nouvelles**, généralement nées dans le milieu associatif ou universitaire, à leur mise en forme par un milieu professionnel, celui de l'ingénierie, puis **à leur passage au statut de proposition de politiques publiques**. Nous avons choisi les Pays Bas, car ce pays est particulièrement avancé en matière d'organisation alternative des systèmes de transport.

Une telle comparaison n'a pas pour but de « transplanter » des méthodes, mais plutôt de tirer des enseignements de la façon dont un autre pays fait face aux difficultés de la décision en matière de transports (urbains et interurbains) et en a cherché la solution. Bien entendu, il ne s'agit pas non plus d'homogénéiser le traitement de la décision pour les grands projets à travers l'Europe, comme cela a pu être proposé, notamment aux Pays Bas. Les enseignements de cette recherche sont destinés à relancer l'innovation dans le processus de négociation-décision des transports, et c'est à travers cette expérimentation que l'on perfectionnera progressivement nos dispositifs.

Nous sommes partis de quelques projets, nés dans les années 1990, particulièrement significatifs des nouvelles orientations des politiques de transport : le transport ferré à grande capacité pour les marchandises (y compris le transport combiné), le co-voiturage, la voiture partagée, la multimodalité (les nœuds de communication), les aménagements de la voie urbaine liés à une politique de recentrage urbain et de sécurité.

Dans chaque cas sont étudiées les circulations des idées dans plusieurs lieux : les associations, l'université, les ingénieries, les collectivités locales, l'Etat. Nous faisons l'hypothèse que selon les projets et le moment dans leur développement, le maillon principal n'est pas toujours le même. Les associations ont pu porter certaines demandes au tout début, les ingénieristes ont été centraux pour des produits plus techniques. Enfin, rien n'aurait été possible sans la production de règles partagées, grâce au travail des collectivités locales et de l'Etat.

1.2 Hypothèses

Nous constatons qu'en France, le passage de l'idée au projet est largement allongé par le cloisonnement des professions : services techniques municipaux, ingénieristes des grandes entreprises, ingénierie publique d'Etat, expertise propre au monde politique, organismes normalisateurs, réflexion bénévole (souvent très élaborée) des associations. Ces cinq types d'ingénierie se positionnent en concurrents, face à l'opinion publique, face au décisionnaire public.

Aux Pays Bas, le processus est largement médiatisé par l'existence des commissions de réflexion professionnelles, où se confrontent les diverses propositions, avant de passer au stade du débat public, nécessairement traverser par la pression des lobbies, et par des enjeux de type politique ou social. La capacité de ces instances, qui travaillent en continu dans le cadre de la planification, va au-delà d'un simple lieu d'échange. Il s'agit d'une véritable mise en forme des idées, qui prend une forme très didactique au départ (rapport co-élaboré, lancement d'analyses, dossier de proposition), mais aboutit selon notre expérience dans le domaine de l'eau et des inondations¹ à un dialogue constructif.

Cette capacité à co-élaborer les politiques publiques repose à notre avis sur plusieurs leviers :

¹ Nous avons réalisé deux études touchant ce travail des instances professionnelles: "Le suivi des données sur l'eau dans huit pays européens" (Agences de l'eau, 1994, Fondation des Villes/ RDI, 2 volumes) et "Cultures techniques et gestion des risques: du bassin à la ville(INGUL, 1998, Economie et Humanisme/ Fondation des Villes), dont il a été tiré une publication dans 2001 plus, n°46, oct 1998, "Aménagement de l'espace et gestion des risques aux Pays Bas".

-l'existence **d'associations professionnelles structurées**, dont la fonction n'est pas seulement corporatiste, mais surtout technique : formation permanente, élaboration de doctrines, veille scientifique et échanges. Les ingénieurs de l'Etat font bien sûr partie de ces associations, qui sont liées à une formation commune (sur le modèle des " anciens élèves " de nos grandes écoles) et non au statut des entreprises.

-l'encouragement à **la capacité d'expertise des associations**, par des subventions, mais surtout des missions rémunérées d'expertise contradictoire, confiées par l'Etat. La plupart des associations environnementales ont constitué ainsi un vivier d'experts, plus ou moins permanents, et ont aujourd'hui la possibilité de traiter directement des dossiers à grande technicité. L'une des questions posées est leur institutionnalisation, et la possible rupture du lien qui les unit à la population.

-le fonctionnement **très en amont des structures de concertation et d'élaboration technique**, dont les rapports sont en général préalables au débat politique.

-**le lien étroit entre certaines entreprises d'ingénierie et les lieux d'élaboration des programmes publics** dans leur phase de planification. Ceci se retrouve dans bien des domaines : un petit pays très internationalisé dispose de quelques entreprises phares, qui sont un point d'appui pour la réalisation de ses politiques publiques. Néanmoins, en France, l'équivalent se retrouve, à une autre échelle, dans les liens étroits qui unissent quelques grands groupes aux services de l'Etat (le nouveau " colbertisme ").

-l'existence de **procédures de concertation et de débat public** très contraignantes, mais transparentes, qui ouvrent notamment la possibilité aux associations de devenir des partenaires réels des collectivités locales et de l'Etat, par une présence obligatoire à certains stades de l'élaboration du dossier.

-l'existence de **procédures de recours** (type " comité des sages ") , **proches de la médiation** en cas de désaccord. Ceci s'oppose au recours souvent fréquent à la justice en France.

Les points de vue sur ces spécificités peuvent être divers :

-on peut s'interroger sur la rentabilité de dispositifs incontestablement lourds. Cette accusation est cependant à relativiser, car les projets acceptés comme prioritaires par le Parlement, sont souvent exonérés ensuite de processus trop lourds !

-on peut, réciproquement, s'intéresser au fait que cette lourdeur finisse par " produire de l'innovation " et non à la paralyser. Peut-être y-a-t-il une capacité de déboucher sur des compromis, propre aux Pays Bas ? Ou s'agit-il d'une culture commune² à un certain nombre d'experts qui, malgré les dispositifs, maintiennent après la phase de réflexion, une orientation définies ? Ou enfin le processus de concertation s'est-il transformé en un processus de construction de solutions nouvelles, une sortie par le haut des difficultés.

-dans cet ensemble complexe, deux pôles semblent jouer un rôle majeur, ce que nous pourrions appeler les " ingénieristes innovants ", pour la plupart extérieurs aux grandes équipes d'ingénierie intégrée (publiques ou privées) et capables de mener une réflexion sur des propositions originales, prenant en compte les demandes d'associations par exemple ; et

² Cf les travaux de l'Iribarne, en particulier " La logique de l'honneur " Seuil.

de l'autre, depuis quelques années, des structures de projet auto-financées par des groupes privés (banques, entreprises de travaux publics, développeurs), qui cherchent à vendre des idées à la puissance publique en élaborant des documents de promotion d'idées nouvelles³.

Nous verrons que ces hypothèses ont été en partie remises en cause par la recherche sur la question des transports, probablement en raison d'un changement dans les critères de la décision publique, depuis l'entrée en force des questions environnementales et de sécurité. La question est désormais plus celle de la coordination des politiques publiques que celle de l'innovation au sens technique du terme. Cette évolution a remis au second rang l'expertise technique des ingénieristes, alors que la contribution financière des groupes privés ne permettait plus d'apporter de réponse efficace à la question des délais.

1.3 La méthode de travail

La méthode utilisée ici est celle de la comparaison internationale, avec la particularité de concerner ici deux pays bien connus.

1.3.1 Le choix des thèmes.

Il nous a paru intéressant d'apporter un premier panel de comparaisons, à partir des 4 thèmes déjà cités:

-les conséquences sur les politiques d'aménagement de centres villes, réorganisation du système viaire en fonction de la vocation du trafic, associés à une redensification du tissu urbain péricentral (opération Vinex).

- le transport ferré à grande capacité pour les marchandises (ferroulage): la Betuwelijn aux Pays Bas

-le co-voiturage et la voiture partagée, ont été mis en place dans plusieurs villes le long de la triple autoroute de la Randstad, notamment dans les cinq grandes villes.

-les grands débats sur le transport : la multimodalité urbaine (interconnexion des réseaux sur des gares stratégiques) est un point essentiel pour la mise en place des villes durables, à travers la reconquête de quartiers de gares, en tant que pôles d'emploi et d'activité économique, ainsi que lieu de rupture de la voiture vers le train, permettant de favoriser l'utilisation des transports en commune pour les transports interurbains, et les voies rapides. Différentes initiatives (train-taxi, train-bus-tram) ont été engagées, avec des succès divers, par les chemins de fer (NS). Le " train tramway " est une idée allemande à l'origine (Karlsruhe), qui a pris depuis une grande ampleur en Europe du Nord, et notamment aux Pays Bas, où le Ministère des Transports a retenu 6 projets en 1997 (Rotterdam, La Haye, Utrecht, Amsterdam), dont deux seront mises en service à La Haye en 2000, à partir de lignes ferroviaires déficitaires.

³ Ce point a pu être vérifié à propos des projets de quartiers nouveaux au-dessus de voies multimodales urbaines, et pour les îles artificielles face au littoral hollandais.

1.3.2 Enquête aux Pays Bas, retour sur la France.

1°) Dans un premier temps, nous avons mené **un travail historique sur les quatre thèmes aux Pays Bas**, de façon à aboutir à une reconstitution aussi précise que possible du tracé des idées. Pour ce faire, nous nous sommes référés, grâce à la connaissance de la langue, à :

- un dossier de presse
- la lecture des documents de travail publiés
- des entretiens avec les principaux protagonistes : associations, bureaux d'étude, services des administrations ayant suivi les dossiers, opérateurs le cas échéant.

Nous avons notamment rencontré :

- des associations (Stichting voor Gedeeld Autogebruik –association pour l'auto partagée-, le Fietsersbond association pour le développement des cycles, le ROVER association des usagers du service public).
- les services du VROM et du Ministère des Transports et quelques communes (La Haye, Amsterdam),
- de “ petits ” ingénieristes du secteur (Verkeer & Milieu Consultancy, Werkgroep 2000, etc.) et quelques plus gros (DHV, Advin, Berenschot, Port de Rotterdam, Witeveen & Bos)
- des entretiens avec des observateurs du milieu universitaire (Université de Rotterdam et Ecole d'Ingénieurs de Delft) ou du journalisme.
- l'examen de documents de travail internes fournis par nos interlocuteurs.

Sur la base de ces éléments, nous avons rédigé un document descriptif et analytique, puis une synthèse sur les hypothèses d'explication sur le succès ou les difficultés de l'élaboration de ces projets.

2°) Dans un second temps, nous avons **réalisé un bilan, à dire d'acteur et plus léger, du contexte français**, de façon à bien comprendre les éléments de la comparaison. Sur les mêmes thèmes, nous avons procédé à des entretiens avec :

- des associations, à travers la FNAUT, qui a été, en France, porteur de certains de ces thèmes, et des associations de défense locales. Ces contacts avaient déjà été pris dans le cadre d'une précédente recherche sur les associations dans le domaine des services publics locaux.
- des organismes de recherche sur les transports et des ingénieristes porteurs de projets équivalents, le CNT.
- quelques opérateurs : association des autorités organisatrices des transports (GART), SNCF, professionnels des transports urbains.

Nous avons cherché ici à dresser un bilan de la comparaison, en mettant en évidence :

- les différences et les points de passage (transposition de dispositifs et de rôles d'acteurs).
- les conditions dans lesquelles les idées sont transférées des Pays Bas vers la France.
- les conditions qui ont permis aux Pays Bas d'atteindre des résultats satisfaisants.

Notre objectif est de parvenir à des propositions pour dynamiser le passage des idées à l'action publique en France.

Le rapport comprend une première partie sur les cas étudiés aux Pays Bas, la “ réaction comparative ” avec la France et une synthèse; on trouvera en annexe une bibliographique commentée sur l'état de la recherche en ce domaine aux Pays Bas.

2 Innovations et négociations aux Pays Bas

2.1 *Le système de décision et de planification.*

Dans le domaine des transports comme ailleurs dans la vie publique, les Pays Bas ont élaboré un système très ambitieux et cohérent pour réintroduire du débat public et pour assurer la qualité des décisions publiques à caractère stratégique. Il s'agit d'une part d'un système permettant d'organiser le débat, mais aussi d'une évolution forte de l'orientation de ce débat ces dernières années.

2.1.1 L'organisation du débat.

Le débat autour des grands projets de transport a pris plus d'importance depuis une vingtaine d'années, avec la forte sensibilité environnementale qui s'est développée aux Pays Bas et le développement d'outils cités nouveaux de planification.

La gestion du problème des transports se focalise essentiellement sur la « Randstad⁴ », où la situation est celle d'une métropole comme Londres ou Paris, avec d'importantes difficultés de circulation à certaines heures, et la nécessité de gérer la pénurie d'espace dans les zones bâties. Depuis une dizaine d'années, il est devenu évident que la course engagée dans cette conurbation entre les infrastructures et la demande qu'elles suscitent est vaine et très dommageable à l'environnement urbain. Il s'agit d'une ville multipolaire, où les circulations urbaine et interurbaine sont devenues indissociables, comme dans la plupart des métropoles européennes. Le transit est aussi un facteur de l'engorgement urbain. En ce sens **les questions de la circulation, de l'offre et des modes de l'ensemble des transports, ainsi que celle du stationnement, sont liées.**

Le débat public que les outils nouveaux ont suscité vise ici **le droit à l'expression des différents arguments autour de tels problèmes**, de façon à diversifier les solutions et faciliter les réalisations. Pour le décideur politique, cet équilibre est devenu indispensable pour éviter le blocage du système de décision ; mais cette situation ne signifie pas l'abandon de phases d'élaboration interne des décisions, qui échappent au débat public. Simplement, elles alternent avec des phases publiques.

La particularité des plans qui guident l'action publique en matière d'infrastructures, d'urbanisme ou de services publics aux Pays-Bas est leur capacité à **susciter l'interaction entre les secteurs** couverts par les différents ministères. Tous les documents de planification sont signés par les divers ministres concernés : ainsi, le plan de circulation et de transport est co-signé par le ministre des transports, celui du logement et de l'aménagement du territoire. : Chaque plan spécialisé, dénommé « schéma structurel » (structuurschema) est associé à une « esquisse structurelle » (structuurschets) qui traduit les conséquences de la politique

⁴ Il s'agit de l'agglomération quadripolaire en forme de fer à cheval qui joint le Zuiderzee à Utrecht, en passant par la façade maritime Ouest du pays (Amsterdam à Rotterdam). La majorité des activités économiques y sont concentrées et la densité de la population y est très importante.

proposée en termes de développement spatial (« physique ») et de tension avec les autres politiques sectorielles. Cette esquisse est présentée sous forme d'une évaluation de l'interface (facet policy) entre plusieurs plans qui sont alors coordonnés à travers une sorte de plan transversal. Les politiques d'interface sont d'un ordre supérieur aux politiques sectorielles, mais en fait les deux types de politiques sont obligées de progresser de concert, à travers une révision continue des plans, comme le montre plus bas l'historique impressionnant des plans successifs dans le domaine des transports. Tous ces documents nationaux sont ensuite votés et prennent force de loi, qui s'imposent donc aussi aux collectivités locales. Cette forme d'interaction est une exception en Europe et en Amérique du Nord. Elle donne à elle seule un intérêt exceptionnel aux pratiques néerlandaises. Cette interaction peut potentiellement générer une réelle prise en compte de l'environnement dans les politiques sectorielles.

Des procédures officielles systématiques couvrent par ailleurs l'ensemble des décisions importantes touchant les infrastructures ou l'environnement : la MER (« milieueffecten rapportage » ou étude d'impact) et le PKB (décision fondatrice d'un projet dans le cadre du plan). A partir de 1998, tous les projets importants sont soumis à une procédure de révision systématique, le « PKB plus » destinée à mettre au clair les coûts et les avantages, les raisons d'une priorité, puis à les soumettre aux diverses instances de décision :

- le PKB lui-même comprend quatre phases : présentation au « cabinet » (conseil des ministres) ; consultations et avis (dont la MER fait partie) ; prise de position définitive du cabinet ; décision officielle du gouvernement et procédures professionnelles spécifiques.

- les préoccupations qui sont le plus souvent mises en avant dans ces diverses étapes concernent la recherche du meilleur rapport entre l'effet et le coût du projet ; la mise en évidence des bénéficiaires et des « victimes » du projet ; le bilan global du projet ; les règles à mettre en place pour maximiser les résultats du projet. Au fur et à mesure de l'avancement des phases, ces aspects sont affinés, mais ils sont tous pris en compte dès la mise à l'agenda, ce qui oblige à une justification immédiate d'un projet et à sa mise en situation par rapport à l'ensemble des nombreuses priorités d'un gouvernement.

- il résulte de ce processus un cahier des charges (« programme d'exigences ») qui s'impose au projet, notamment par des prescriptions concernant l'environnement ou une meilleure économie d'ensemble.

Cette **organisation systématique de l'itération entre l'idée, la décision politique, l'élaboration technique et le débat public** est vécue par les Néerlandais de façon moins positive que cela ne paraît à l'observateur français. En effet, les enjeux de pouvoir perturbent, selon toutes les apparences, la publicité du débat, en raison des résistances aux procédures formelles très contraignantes ; celles-ci peuvent devenir de véritables handicaps pour mener à bien un projet dans le domaine des transports et de la circulation. Réciproquement, il existe désormais un échange très actif entre le politique et le savoir, mais les dynamiques internes du pouvoir sont par contre très fermées.

2.1.2 La diversité des points de vue.

Le débat implique néanmoins, du simple point de vue des compétences, tous les niveaux de l'autorité publique : l'Etat, les villes et les provinces, sans compter les autorités d'agglomération qui jouent un rôle dans la programmation des crédits. Le système

institutionnel est marqué par une grande centralisation financière⁵, mais avec une forte déconcentration technique, en raison de la taille des communes, de la qualité de leurs services. Les ministères eux-mêmes ont traditionnellement toujours eu des rapports étroits avec les communes. En ce sens, l'analyse institutionnelle est loin de refléter la réalité des rapports entre les niveaux.

2.1.2.1 Une diversité organisée

Le système institutionnel offre par ailleurs **une certaine diversité des points de vue à l'intérieur même de l'Etat et de ses partenaires** :

-chaque ministère dispose de son propre service de réflexion et d'innovation, de sa cellule de planification, mais son rôle est très lié au pouvoir, ce qui limite sa capacité d'innovation. Citons : le RPB, service de la planification spatiale du VROM, l'ADV (Advies Dienst Verkeer en Vervoer) dépendant du ministère des transports et de l'eau (Verkeer en Waterstaat, VWS). Dans de tels cas, les ministères ont souhaité conserver un contrôle du secteur, sur la base de leurs propres ressources. Les analyses produites par ces services ont l'inconvénient de souligner des difficultés, mais uniquement dans un cadre de réflexion sectoriel. Cela débouche rarement sur une approche plus globale –par exemple pour proposer des solutions impliquant d'autres ministères, par exemple le VROM s'il finançait une infrastructure de transport favorisant ses propres objectifs-.

-la tradition d'une collaboration étroite des bureaux d'études néerlandais avec les services de l'Etat se retrouve dans le processus de planification et d'innovation, sous la forme de coproductions et de commandes passées par les services de l'Etat. Cette collaboration s'étend également aux associations dans certains secteurs (particulièrement le vélo), et aux universités, qui disposent de départements qui réalisent des études et des recherches, par exemple à la TU (université polytechnique) de Delft pour la question des transports urbains. Il s'agit ici d'un échange assez classique, même s'il tranche sensiblement avec la situation française des transports (mais on le retrouve dans la recherche urbaine).

-l'évolution qui s'est faite pendant les années 1970 (réforme des taxes sur le pétrole) a permis l'apparition d'organismes relevant de l'Etat, mais disposant cette fois-ci d'une grande indépendance : le bureau du Plan (Centraal Planningsburo, CPB), qui évalue, analyse et réalise des projections, mettant en évidence les risques des évolutions en cours ; dans le domaine de la santé, le RIVM joue ce rôle auprès du VROM (ministère du logement, de la planification spatiale et de l'environnement) ; le contrôle sanitaire a un rôle équivalent pour l'agriculture. Ainsi, le CPB a réalisé en 1997 une évaluation des projets d'infrastructure du pays, qui a permis d'introduire les coûts de la dégradation de l'environnement dans un débat essentiellement fonctionnel et de limiter les projets de nouvelles infrastructures à travers des exigences d'autofinancement.

L'existence de ces organismes et le dispositif de planification à facettes expliquent **la disparition de projets totalement internes aux ministères** ; dans les années 1980 est apparue une planification de plus en plus ouverte. Les projets sont d'abord élaborés, de façon à proposer une construction cohérente (objectifs, moyens, financement, effets attendus) ; puis analysés et débattus de façon publique ; le système mis en place comprend d'abord le recours à des commissions de réflexion, auxquelles l'Etat ou le Parlement confie telle ou telle phase

⁵ 90% des ressources des communes sont alimentés par des transferts de l'Etat.

de réflexion sur un problème. Puis les procédures officielles sont menées, qui formalisent le processus de décision : la MER (étude d'impact) et le PKB (décision fondatrice concernant le plan). Ces démarches ont permis notamment de mettre en évidence certaines contradictions du système et par exemple de susciter des montages financiers interministériels pour des projets stratégiques.

On ne peut affirmer que ces évolutions soient seules à l'origine de la diversification des idées qui a été observée aux Pays Bas dans les années 1980-90. Toujours est-il que la plupart des projets sont désormais confrontés à une multitude de « contre-projets », d'alternatives, de propositions fines émanant même de particuliers. Les sites sur « internet » les présentant se multiplient dès qu'un débat est lancé. La qualité de l'information a induit une qualité du débat, désormais engagé sur le fond, souvent à l'aide d'arguments qui se situent de plain-pied avec ceux de l'Etat ou des grandes entreprises.

Les années récentes ont cependant vu l'effet des dispositifs déviés de leur objectif par la capacité des grandes entreprises du secteur du BTP de proposer voire de financer elles-mêmes de grandes infrastructures avec des péages. En effet, **l'ouverture des dossiers permet à tout acteur de trouver un cadre pour se positionner, éventuellement en contradiction avec les grands objectifs publics.** Le cliquet financier qui avait été mis en place par les plans de transport à la fin des années 1990 (plus de grands projets financés sur fonds publics) a ainsi été détourné par des entreprises qui ont aujourd'hui la capacité de lever des capitaux considérables, remettant ainsi en cause le pouvoir de l'Etat. De plus, la capacité technique et la stratégie de communication de ces firmes leur permettent de proposer des solutions respectant le paysage et mettant en avant une charte environnementale, qui limite la contestation de la part des riverains. L'accès au contenu des plans nationaux a permis de construire le discours qui aplanit les obstacles aux actions privées qui les remettent en cause. La base politique d'une nouvelle organisation des transports, qui limite la fuite en avant des infrastructures, s'en trouve donc d'autant plus limitée.

2.1.2.2 La fongibilité limitée

L'une des difficultés d'introduction de l'innovation dans un domaine où les fonds publics jouent un rôle déterminant, est la difficulté de dégager une marge de manœuvre dans des budgets très encombrés par les programmes déjà engagés et l'impossibilité de pénétrer par une démarche globale dans une multitude d'instances de décisions, chacune possédant sa propre dynamique. C'est ainsi que l'effort de réflexion considérable réalisé lors du second plan structurel pour les transports (SVV2), qui a mobilisé des dizaines d'équipes d'experts, des modèles en coût/bénéfice, afin d'organiser un plan cohérent avec des priorités argumentées, n'a pu être réalisé, sans que l'on puisse déterminer les raisons précises des multiples micro-décisions qui l'expliquaient. En effet, les projets financés devaient répondre à une exigence de cohérence avec le plan d'ensemble mais aussi rassembler des conditions de faisabilité, comprenant notamment un certain degré d'avancement des procédures d'intégration aux plans spatiaux, l'achèvement de certaines consultations, une cohérence avec des projets relevant de ministères susceptibles de connaître d'importantes fluctuations budgétaires. Il fallait en effet éviter un financement de projets trop dispersés (« papillonnage ») et répondant mal au marché. D'où l'introduction d'une catégorisation des moyens financiers consacrés aux routes, puis découpés en trois catégories selon la fonction de communication remplie, chacune correspondant à un réseau d'intérêts sectoriels.

L'introduction d'un fond unique pour les infrastructures en 1994 devait permettre de rassembler tous les financements sectoriels des transports, sans distinction de mode et sur la base d'une fongibilité totale et d'un engagement pluriannuel. Ce fonds devait fonder ses décisions sur l'application de modèles d'aide à la décision nouveaux, débouchant sur une procédure unique et cohérente de définition « intégrée » des priorités. Dans la pratique, ce fond s'est trouvé rapidement ramené à un découpage sectoriel qui anéantissait son intérêt du point de vue de la fongibilité et de la souplesse : six catégories ont été constituées⁶, chacune avec une affectation de priorités interne au moyen de l'un des modèles de décision retenus. De plus, les modèles sont restés très opaques dans leur fonctionnement et leurs résultats ont été rapidement contestés par les municipalités importantes.

Le système de décision et de négociation néerlandais en matière de transports est finalement proche du système français par son aspect institutionnel très centralisé et ses compétences regroupées majoritairement dans les structures étatiques et universitaires. Mais le rôle des groupes informels de décideurs dans la haute administration y est beaucoup plus réduit. Comme le dit De Jong : « il y a un processus de planification informelle, suivi d'une procédure formelle suivant la loi, de façon que les deux processus se chevauchent. Le nombre d'acteurs formels est limité, mais l'implication informelle touche un nombre bien plus grand. » De cette façon, les décisions officielles apparaissent très centralisées et formalisées, mais de très nombreuses protes sont ouvertes pour introduire d'autres points de vue, mais aussi pour remettre en cause des décisions apparemment déjà engagées. Les récents débats concernant le lien entre la planification des transports et celle du développement urbain en sont un exemple intéressant.

2.1.3 Le contenu du débat

Cette évolution s'est produite cependant parallèlement à une transformation du contenu. La réflexion sur la question des transports en zone urbaine a très fortement évolué ces dernières années aux Pays Bas.

2.1.3.1 De nouvelles orientations à la fin des années 1990.

Les priorités nationales en matière de transport sont définies par un document de planification générale, le schéma de structure sur la circulation et les transports (SVV). La particularité du second schéma, publié en 1991 (mais précédé de plusieurs documents intermédiaires dans les dix années précédentes), est l'importance qu'il accorde, conformément aux procédures PKB, à sa **cohérence avec les objectifs économiques, environnementaux et spatiaux du pays**. C'est ainsi qu'il établit sa priorité dans l'équilibre entre l'objectif économique (faire des Pays Bas un pays pivot en matière de services et de transports pour l'Europe) et écologique (respect des engagements d'émission de gaz à effet de serre, bruit).

⁶ Projets en cours, projets engagés antérieurement au fond, liaisons intérieures, grands axes, projets relevant du plan d'accessibilité de la Randstad, autres liaisons.

Les étapes de la planification des transports aux Pays Bas

1989/1991 SVV2 : second schéma structurel sur la circulation et les transports.(MVW)

1994 : mise en place d'un fond interministériel pour les infrastructures, qui concentre notamment toutes les contributions des ministères aux projets de transports.

1998 : loi et plan sur la circulation et les transports, suivie de la mise à l'étude du plan national NVVP.

1998 : rapport « De l'espace pour une dynamique économique » (ministère de l'économie).

1998 : rapport du conseil scientifique pour la politique gouvernementale sur « la politique de développement spatial » (WRR); groupe de réflexion et de projet Questa « Se déplacer à l'avenir » (MVW).

1999 : rapport intermédiaire sur la coopération publique et privée, PPS (ministère des finances).

1999 : rapport de lancement de la réflexion sur l'aménagement du territoire « L'espace des Pays-Bas » (VROM, EZ, MVW et LNV notions de corridors et de réseaux) et « rapport sur les perspectives en matière de circulation et de transport » (MVW/ VROM, EZ et LNV, IPO, VNG Février 99).

Janvier 2001 : plan national de circulation et de transport pour les Pays Bas (2001-2020), dénommé NVVP (MVW) « Van A naar Beter » (de A à Mieux).

Avril 2001 : publication du 5^{ème} rapport sur l'organisation de l'espace aux Pays Bas (VROM).

VROM : ministère de l'environnement, du logement et de l'aménagement du territoire

MVW : ministère des transports et de l'eau

EZ : ministère de l'économie

VNG : union des communes néerlandaises

IPO : fédération des provinces

Un changement est intervenu avec l'affirmation d'un rôle de transit et d'échanges que veut se donner le pays. Ce projet s'appuie sur les deux pôles de transports internationaux, le port de Rotterdam et l'aéroport du Schiphol à Amsterdam. Ces deux « mainports » doivent étendre leur activité grâce au caractère concurrentiel de leur desserte, ce qui nécessite d'importants investissements en matière d'infrastructures de transport pour les relier avec le reste de l'Europe ; l'exigence de respect des engagements environnementaux du pays conduit à privilégier ici les transports collectifs, et avant tout le fer. Une priorité est donnée aux localisations d'activités qui favorisent le recours au transport collectif pour le personnel, aux transports fluviaux et ferroviaires pour le fret.

A partir des années 1980, une forte orientation vers les transports alternatifs ou collectifs s'est donc manifestée, avec un résultat plutôt négatif ; le système de décision est alors très marqué par la centralisation des décisions au sein de l'Etat, notamment du ministère des transports, entouré d'un certain nombre de bureaux d'études et d'organismes professionnels. Le concept dominant dans le domaine urbain est celui de la ville compacte, avec la localisation des activités près des gares et la protection du cœur vert des Pays Bas.

Ces orientations n'ont pas donné le résultat attendu, parce que la congestion s'est accentuée sous l'effet d'une demande croissante de mobilité individuelle et de transport de marchandises ; les zones où les plans recherchaient une implantation prioritaire des activités n'ont reçu qu'une très faible part des emplois nouveaux (1% en « zone A »), au profit de zones situées près des axes routiers.

A partir de 1996, l'Etat a nettement évolué dans sa stratégie de transports et se pose la question du sens de son intervention. Un certain nombre d'orientations nouvelles apparaissent : faire jouer le marché, la vérité des prix, appliquer de nouvelles méthodes de gouvernement.

On retrouve dans le « message » du plan national de transport NVVP, publié début 2001, différents éléments qui découlent de cette évolution :

- il ne sera plus possible d'ignorer les choix des usagers, mais l'alternative est de les tarifer ;
- toute politique publique devra respecter les règles de l'efficience comme dans une entreprise ;
- le développement économique et urbain sera porté par les infrastructures ;
- la puissance publique se doit donc de construire et entretenir les infrastructures, y compris au moyen d'une coopération public/ privé ;
- la décentralisation devra être menée chaque fois que ce sera possible, par exemple sous la forme de fonds régionaux de mobilité ;
- la flexibilité sera indispensable, il faudra donc réviser le plan tous les deux ans.

L'idée qu'il sera difficile de limiter la demande de déplacements prend progressivement le dessus. Par ailleurs, les Pays Bas considèrent le renforcement de l'Europe comme un argument pour une uniformisation de l'organisation spatiale et des transports, autour de systèmes régionaux et de réseaux.

Le débat évolue⁷ sur le plan de la planification de l'espace et les notions de corridors » et de « réseau urbain » deviennent essentielles dans le discours des urbanistes du service royal de planification spatiale (RPD). Au projet d'une ville centrale par région, entourée de satellites reliés par des réseaux de transport à dominante collective, fait place la notion de répartition des activités entre les villes, y compris les plus petites (notion de « villes intermédiaires » et de zones situées entre ville et campagne). Cette évolution consiste aussi à accepter les choix de vie en zones moins urbaines et les implantations d'activités le long des corridors de transports. Ces orientations suivent donc nettement la demande (le « marché ») alors que les orientations précédentes étaient finalement plus dirigistes ou fondées sur l'offre.

Dès lors, la question n'est plus celle de la réalisation technique des grandes infrastructures correspondant à un schéma d'ensemble à longue période, mais la façon dont l'intervention publique devra répondre à une demande croissante d'infrastructures nouvelles (notamment pour les déplacements de 10 à 30 km, jusqu'ici peu favorisés), alors que les investissements réalisés précédemment en matière de transports publics ou de deux roues seront sous-utilisés. Un effort croissant de coordination de la planification spatiale et des transports est donc nécessaire, particulièrement sur la qualité des lieux de transfert entre modes, par exemple entre le transport à moyenne distance et le transport urbain interne. Il faut également établir une politique de localisation des activités et des zones d'habitat à l'échelle régionale, ce que les Pays Bas ne pratiquaient pas jusqu'ici (l'échelle de l'organisation spatiale était plus locale). La vocation des corridors, dont il est admis qu'ils ne doivent pas limiter le développement des réseaux de villes, reste à définir, y compris pour les moyens d'orienter et d'organiser les implantations (puisque le marché et les communications ne jouent ici qu'un rôle mineur). La question de la communication et de l'information autour des projets de planification, et la recherche de nouveaux « concepts » d'aménagement des zones est posée.

Finalement, le passage aux réseaux et corridors **remet en cause la planification par niveaux d'autorité publique hiérarchisée** (par exemple la subsidiarité) qui prédomine habituellement. Il faut de nouvelles méthodes de négociation et de décision publique et cela est clairement mis en avant dans un rapport de 1998⁸ : il est nécessaire de déplacer les compétences de planification spatiale si l'on veut éviter le risque de blocage ultérieur de la

⁷ Voir l'article de synthèse de Maarten Hajer « Institutionele herverkaveling visie en sturing in de nederlandse planning », Rooijlijn, n°6, juin 1999.

⁸ WRR « Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek », La Haye, 1998, SDU (Conseil scientifique pour la politique gouvernementale).

réalisation des corridors et réseaux par le niveau le plus bas, car ils relèvent d'abord d'une approche supra-locale ou inter-régionale, non d'une structure hiérarchisée du pouvoir. Ceci signifie que l'Etat devra intervenir le plus en aval possible sur les projets qu'il considèrera comme prioritaires, et devra donc devenir beaucoup plus sélectif (sur les projets ou sur les critères à remplir pour obtenir son aide) que par le passé. Il est probable également que des niveaux supra-locaux, par exemple les régions, devront jouer un rôle plus important pour le financement et la réalisation des infrastructures de transport comme des zones d'activité ou de la protection des zones vertes sur ces parcours.

2.1.3.2 Les points discutés.

Ce débat ouvre ici des thèmes que l'on retrouve également dans la situation française :

-le développement polycentrique, la diffusion de la tache urbaine et la relocalisation des activités en fonction de ces évolutions ont déplacé le problème du transport. **La distinction forte entre le transport urbain et interurbain n'a plus de sens**, la demande de transport est en permanente évolution, il faut trouver un moyen de planifier la réponse publique si l'on veut éviter une permanente dévalorisation et retard des investissements du secteur.

-cette évolution pose aussi la question d'une **rupture avec la structure hiérarchisée des méthodes de planification ou de gouvernement** : il faut éviter la remise en cause de plans globaux par des décisions du niveau fin, il n'est plus possible de séparer techniquement les « compétences » institutionnelles par niveaux d'autorité publique (« subsidiarité »).

-enfin, l'approche des transports et déplacements dépend désormais étroitement de la **coordination à tous les niveaux de la politique nationale de transport, de planification du secteur transports/ circulation, et de la planification spatiale**. Les trois types de plans doivent se doter d'outils parallèles, coordonnables, articulés.

Il est clair que cette évolution des deux champs, circulation/ transport et l'aménagement du territoire/ urbanisme, pose des problèmes au système de planification, qui optimisait jusqu'ici sur une base politique ou technique tel ou tel segment de l'organisation spatiale existante⁹. Progressivement, les présupposés de la politique d'aménagement du territoire et de celles des transports ont été remis en cause dans leur capacité à intégrer le nouvel entrant: la contrainte environnementale.

Il n'y a pas encore de concept cohérent d'organisation du territoire qui se dégage et permette notamment d'influer sur les modes de transport. Les réseaux et corridors, qui sont essentiellement des organisations fonctionnelles de l'espace, sont trop flous et évolutifs pour devenir un point d'appui, même en dehors de tout débat sur les institutions. Dans la pratique, les documents de planification ont opéré un glissement entre ces nouveaux espaces, puis des « réseaux urbains », et enfin des groupes de communes.

En 2001, le ministère de l'environnement et de l'aménagement du territoire (VROM) publie son 5^{ème} rapport sur l'organisation spatiale des Pays Bas¹⁰. Ce rapport affirme que l'offre de transports, les caractéristiques et l'environnement de chaque zone seront désormais déterminants pour le potentiel d'urbanisation. Autrement dit, les objets de la planification seront désormais les réseaux, les paysages, les eaux et les limites physiques, non la définition historique, institutionnelle ou sociale des villes. La justification de ce changement est triple :

⁹ Voir l'article « Nœuds et réseaux, une éventualité ratée ? » de L.Bertolini, AME, avril 2001.

¹⁰ « Ruimte maken, ruimte delen ; 2000-2020 » VROM, 2001, La Haye.

les réseaux qui sont apparus depuis quelques années débordent les limites communales de la planification ; ils sont, selon le rapport, le moyen le plus logique d'orienter l'urbanisation ; la constitution de nœuds d'interconnexion entre plusieurs réseaux est un facteur de production de « centralité » à partir duquel, au moyen de négociations entre les communes, on peut planifier la ville du futur.

Ce concept nouveau est très critiqué, parce que **le réseau reste très largement théorique en tant que structure d'un espace géographique** et que **le plan proposé ne se donne pas les moyens d'atteindre des objectifs stratégiques**. Selon L.Bertolini¹¹, le constat de départ est un changement d'échelle de l'organisation des réseaux, jusqu'ici dominés par un processus de densification lié à l'option, partagée très largement aux Pays Bas, pour une ville compacte. Cette option produisait une logique d'effets externes d'un réseau sur l'autre. A présent, les marchés qui font la ville (logement, travail, services) ne trouvent plus cette ressource économique d'effets externes organisés suivant une hiérarchie volontariste : la libéralisation des services a suscité un fonctionnement juxtaposé avec des logiques limitées et généralement séparées. Il en résulte une juxtaposition de territoires divers, propres à chaque marché ou sous marché, selon les produits urbains concernés. Pourquoi le marché du logement de luxe trouverait-il son équilibre dans les mêmes quartiers que le transport urbain ? En conclusion, l'espace « des » réseaux n'existe pas.

Pour autant, la part des déplacements réalisée dans un rayon de moins de 10 ou 15 km reste presque constante (80%) dans une agglomération. Les nouvelles infrastructures de transport ont un effet marginal, hormis sur des déplacements exceptionnels ; et même si elles l'avaient, la saturation qu'elles connaissent très vite après leur création ne permet pas d'induire un réel changement d'échelle de la majorité des déplacements ou une plus grande efficacité de ceux-ci.

La véritable mutation n'est pas dans les échelles géographiques, mais dans le temps de transport pour chaque type de déplacement, avec une grande diversité selon les zones et les catégories sociales, les horaires et les destinations. C'est pourquoi on distingue souvent quatre réseaux de villes dans la Randstad, alors que le 5ème rapport les regroupe en un seul.

L'analyse de L.Bertolini souligne par ailleurs les contradictions importantes qui vont se créer entre les centres et réseaux existants, et les nouveaux réseaux associés aux nœuds de communication. Il est probable que les communes, désignés comme acteurs de la politique urbaine, seront placées devant un dilemme : faut-il développer les communications pour relier les centres existants ou créer des centres nouveaux pour profiter et rentabiliser la puissance des nouveaux réseaux ? Le potentiel de développement de ces nœuds est indéniable, mais certains attributs de la centralité leur manquent ; bon nombre de réseaux de villes proposés par le rapport n'ont pas d'existence concrète et bien des questions sont posées sur les effets de ces nœuds en termes d'accessibilité, et de « durabilité » ; les centres existants peuvent aussi les concurrencer en raison de l'amortissement de leurs propres réseaux et du coût marginal du renforcement de leur propre fonction de « nœuds de communication ».

Dans une telle hypothèse, il paraît donc probable que l'organisation actuelle des nœuds de communication ne sera pas modifiée : ce sont clairement les centres des villes les plus

¹¹ Six réseaux de villes ont été définis : métropole du Delta (Randstad, Almere, Amersfoort, Dordrecht ; ce qui recouvre plusieurs « bassins » ayant d'importantes zones de recouvrement), la conurbation de Brabant, (on voit mal la cohérence de cet ensemble), et quelques bassins plus petits : Groningue-Assen, Maastricht-Heerleen, Arnhem-Nijmegen, Twente.

importantes. Il n'y a aucune raison économique pour que de nouvelles centralités apparaissent à une échelle supérieure à celle de la commune.

Ce que contestent bien des urbanistes néerlandais, c'est finalement le caractère purement technique des nouvelles orientations de la planification spatiale. Selon eux, il y a cependant dans le nouveau contexte une chance de redonner du poids à la planification urbaine, car il existe un choix bien réel pour les autorités politiques entre :

- le choix d'urbaniser des zones en fonction d'un état fixé ou probable du système de transport, qu'il s'agit d'optimiser. Il est alors inévitable que le type de croissance qui s'imposait auparavant, reposant essentiellement sur la logique des effets d'échelle, se poursuive.
- ou s'intéresser à la valeur stratégique des espaces à urbaniser, du point de vue des enjeux plus généraux qu'il faut traiter (par exemple, le développement d'un secteur d'activité qui joue un rôle important pour l'avenir des Pays Bas ; ou la protection de zones ayant une valeur paysagère ou naturelle). Cela signifie certainement une expression de nouvelles priorités par l'Etat, qui peut alors réorganiser sa politique nationale de transport et d'aménagement du territoire. Ainsi, une négociation peut s'engager sur la base du renforcement stratégique de certains nœuds de communications, pour déterminer pour partie le plan d'urbanisation ultérieure.

Concrètement, si le futur TGV Paris-Amsterdam et l'aéroport sont censés « structurer » la Randstad, il est possible de réorganiser le réseau de transports internes afin qu'il soit connecté avec les arrêts principaux du TGV et « diffuse » ainsi l'apport des liaisons internationales à toute la région urbaine. Il s'agit plutôt d'une réorganisation des systèmes de transports que d'une nouvelle organisation urbaine, mais certains nœuds comme le Schiphol peuvent prendre une importance considérable, qui redistribue l'échelle de l'accessibilité entre les divers espaces, permettant d'en valoriser ou spécialiser certains, donc de diversifier l'organisation de l'espace (diminution des congestions liées à l'organisation hiérarchique).

Il est clair que les moyens financiers qui résulteraient d'une utilisation des politiques de transport pour appuyer la stratégie d'aménagement du territoire sont bien supérieurs à ceux qu'il mobilise pour la mise en place volontariste de réseaux de villes (1 milliard de florins¹²), puisque l'on parle de 80 milliards de florins pour les nouvelles infrastructures sur 10 ans et de 10 pour les dessertes dans la Randstad.

Un autre type de critiques porte sur les choix environnementaux induits par cette diversification que le nouveau plan envisage pour les fonctions dans l'espace¹³. Il est ici reproché à l'option des « réseaux » de n'avoir aucune position claire sur la nécessité d'optimiser la consommation d'énergie à travers la forme urbaine et l'organisation des fonctions, mais de se limiter à parler d'une optimisation de l'accessibilité –ce qui permet d'aplanir les réactions des opposants-. Ces critiques pousseront à une plus grande rigueur dans les extensions urbaines, en limitant le grignotage de l'espace rural autour des bourgs ruraux, compensé par une extension ou densifications des faubourgs et zones périphériques des grandes villes. En effet, la séparation et spécialisation des zones de loisirs, d'habitat (avec plusieurs sous catégories) induit une augmentation des distances à parcourir, donc de la pollution, afin de maintenir l'accessibilité. Des inquiétudes se manifestent sur la consommation d'énergie, par exemple sous l'effet de l'augmentation de la taille moyenne des

¹² Le florin vaut environ 3FF.

¹³ A.van Diepen « Keuzevrijheid gaat boven duurzaamheid ».Rooilijn, avril 2001.

logements, de la longueur des trajets (déviation destinées à éviter les bouchons), de la spécialisation des zones. Ainsi, certaines études¹⁴ soulignent que l'optimisation de la consommation d'énergie se trouve dans la densification des faubourgs ou des quartiers d'extension des villes, alors que le développement de « villes intermédiaires », sur des réseaux facilitant les déplacements, induisent une tendance à augmenter les déplacements (même pour les loisirs ou les courses).

Ces mêmes critiques pousseraient aussi à une taxation de la rapidité des transports, comme des distances parcourues, afin de diminuer le déplacement à moteur quel qu'il soit. Ainsi, « un bon réseau de transports peut favoriser une haute consommation d'énergie par habitant », même s'il s'agit de transports publics, en raison de l'effet à la hausse de la mobilité et des distances.

Avec un système des réseaux et de nœuds de communication, tout bouge en même temps, à tous les niveaux. Certes, une partie des choix repose sur des contraintes observables : le prix des terrains, la rentabilité possible des systèmes de transport. Mais il existe **un large éventail de possibilités qui pourraient résulter de négociations entre les partenaires locaux** (par exemple entre entreprises de transport et communes sur la hiérarchie des stations et des trajets, en échange de subventions) ou du souhait de l'Etat de diminuer ses subventions à tel ou tel type de prestation. Les nouvelles technologies introduites dans un réseau peuvent être utilisées de plusieurs façons : elles peuvent simplement faire évoluer la qualité d'une liaison ou bien être mises à profit pour changer la structure spatiale d'une zone urbaine. Enfin, on peut influencer sur le contenu des activités économiques afin d'optimiser sa consommation d'énergie, ses nuisances et d'améliorer son environnement urbain, en fonction de l'état actuel des tensions observées.

C'est la raison pour laquelle cette nouvelle orientation de la planification aboutit finalement à retrouver le moyen d'introduire le débat local avec l'ensemble des parties (les professionnels, les associations) dans le processus de décision et de négociation, et à faire de celui-ci un nouveau lieu inévitable d'élaboration des politiques de transport.

2.2 Retour sur le processus de décision

Ces débats ont suscité aux Pays Bas une révision profonde des pratiques de la négociation et de la décision. Un point important est l'apparition d'une réflexion qui se trouve à la croisée des analyses de décision publique et des approches institutionnelles. La question n'est plus celle de la mise en place de « méthodes de décision » plus organisées et mieux conçues (plus efficaces, plus rapides), mais de parvenir réellement à des décisions au moment voulu.

Un certain nombre de voix¹⁵ se portent d'ailleurs vers un dispositif moins linéaire : au lieu de décider, entreprendre, puis évaluer, un certain nombre de chercheurs proposent un déroulement simultané des trois opérations, de façon à permettre aux politiques et techniciens de travailler ensemble et non successivement.

¹⁴ A.van Diepen, "Households and their spatial-energetic practices; searching for sustainable urban forms" nederlandse geografische studies n°266. 2000.

¹⁵ Voir Martin de Jong « Institutional Transplantation », Eburon, Delft 1999, 339p.

L'une des questions fondamentales qui surgit alors en matière de transports est celle de l'élargissement du cercle des idées et d'enrichir la variété des points de vue, y compris dans la réalisation. L'intérêt est alors fort pour des pratiques en œuvre à l'étranger et particulièrement en Allemagne, où le dialogue entre les niveaux locaux et fédéraux est très instrumentalisé (« Standardisierte Bewertung »), et aux USA.

Le système allemand

Selon M.de Jong, l'intérêt de la planification allemande des transports pour les Néerlandais tient à :

- l'existence d'un outil d'évaluation accepté par tous et transparent, le « Standardisierte Bewertung » (SB), assurant le même traitement des décisions pour les transports urbains et interurbains ; aux Pays Bas, les outils sont multiples et souvent peu explicites, largement dominés par l'Etat, les grandes communes et les principales autorités du transport (chemins de fer, aéroport) ;
- une réelle concertation aux divers niveaux de l'autorité publique, sur une base homogène (le SB), par rapport à une situation néerlandaise où les parties civiles (associations, groupes de pression) ne disposent pas d'une expertise suffisante pour être durablement influents sur un processus de décision auquel ils sont conviés ;
- une consultation du public en amont, alors qu'elle est .

L'intérêt des Néerlandais se porte particulièrement sur le SB, parce que cet outil est applicable à l'ensemble des modes de transport, sur tout le territoire, qu'il permet une approche globale et permet de relier les projets entre eux. Quatre critères, affectés d'une pondération définie politiquement, sont pris en compte :

- le ratio « coût/ bénéfice » social : bénéfices du coût abaissé des transports, de la sécurité renforcée, de l'accessibilité améliorée, des effets économiques et environnementaux, versus coût de l'investissement et de l'entretien (coût global).
- l'évaluation écologique : effets sur le biotope , les éléments culturels et les paysages, effets en chaîne. Dans la mesure du possible, c'est le coût de réparation des dommages recensés qui est ici pris en compte.
- les aspects qualitatifs du développement urbain dans un rayon de dix kilomètres: qualité environnementale et effets de rupture sociale (par exemple les coupures physiques, la qualité des nouveaux quartiers favorisés par l'investissement réalisé, le changement des fonctions urbaines, les effets indirects des modifications de trafic sur chaque parcours.
- les effets sur le réseau de transport : substitution entre l'automobile privée et le transport en commun, les effets sur la saturation d'autres axes ou l'absence de connexion du projet avec d'autres modes de transport stratégiques.

Les calculs sont réalisés par des bureaux d'ingénierie indépendants et spécialisés et les résultats vérifiés par un organisme de recherche sur les transports.

Ce système permet d'éliminer dans les premières étapes de la planification les projets dont les scores sont insuffisants à partir d'un plancher fixé d'emblée et d'une confrontation à l'échelle nationale.

Puis les priorités deviennent plus politiques. La cohérence entre projets locaux et nationaux est assurée parce que les projets locaux de montant limités, bien que de compétence locale, dépendent souvent d'un co-financement à travers le dispositif financier qui déconcentre certaines recettes fiscales pétrolières et impose une forte concertation entre les niveaux régionaux et locaux par des structures de décision spécifiques, les Verkehrsverbände. On retrouve cet aspect aux USA : les financements d'un projet doivent venir du niveau fédéral, du secteur privé et de divers acteurs, ce qui introduit une diversité des points de vue et de l'expertise, donc une plus grande ouverture.

Les projets retenus dans le plan à 20 ans des besoins nationaux (Bedarfsplan) sont ensuite soumis à la sanction des programmes à 5 ans des Länder, puis de la définition précise du parcours ou de la définition spatiale, qui est de la seule responsabilité des Länder. Celle-ci donne une large place à la consultation du public, bien que la pression de l'opinion publique joue un rôle dès le départ. Le ralentissement d'un projet par cette phase de consultation est un moyen de pression très efficace du Land sur le gouvernement fédéral. De même, la consultation est en pratique très intense avec toutes les parties, même les associations non reconnues par les textes qui sont systématiquement consultées par prévention des oppositions ultérieures. Cet aspect est également particulièrement remarqué aux USA, où les citoyens accèdent très directement aux autorités, soit par des séances publiques de débat ou par les lobby qui ont un rôle de propositions pris très au sérieux, particulièrement lors des études d'impact (EIR) ; cette participation est ici appuyée par la menace de possibles recours en justice, qui constituent, chacun le sait, une pratique très répandue aux USA.

Néanmoins, il existe d'importantes différences entre Länder quant au poids attribué à la concertation ou au contraire à la rentabilité des investissements. Si l'on prend l'exemple du prolongement de la Betuwelijn (voir chapitre 3.2.4) néerlandaise, qui a fait l'objet d'une priorité unanime à tous les niveaux, le retard apporté à sa construction tient à la politique de concertation soignée avec la population mis en œuvre par le Land de Rheinland-Westfälien ; au contraire, le système néerlandais concentre la décision finale sur un seul organisme, l'assemblée parlementaire, mais ne permet pas d'assurer la stabilité du contenu précis de la décision, qui est en permanence transformé par le processus de planification glissante.

D'autre part, un changement est apparu dans les méthodes d'élaboration des plans de développement local. Ainsi, une réponse à plusieurs niveaux et avec plusieurs partenaires s'élabore¹⁶ pour organiser la ville de façon à favoriser des déplacements moins polluants, sans diminuer l'accessibilité des lieux : quartiers multi-fonctionnels, équipés pour les trajets piétonniers ou cyclistes, priorité aux implantations sur les trajets des transports en commun, etc. L'objectif est ici de parvenir à une amélioration de l'accessibilité tout en diminuant l'impact des déplacements pour l'environnement. Les leviers de l'aménagement urbain sont alors : la concentration des fonctions, la diminution de l'offre de stationnement au profit des modes de transports alternatifs ou collectifs, une coordination efficace et cumulative des règles limitant l'usage de l'automobile individuelle et la mise en place d'alternatives avec d'autres moyens de transport. L'idée générale est de développer l'accessibilité globale tout en diminuant la place de l'automobile. Pour parvenir à ce résultat, le schéma classique et linéaire, qui mène des décisions de principe, aux études, puis à un « pré-choix » de variantes, avant de parvenir à la consultation et à la décision définitive, n'est pas efficace. Un nouveau processus de décision est proposé dans les premières expériences. Il distingue deux phases :

-la phase de communication est immédiatement engagée à la suite de la saisie du problème par les pouvoirs publics. C'est une phase de recherche de solutions en commun avec les parties concernées, sous forme de sessions de réflexion, de réunions d'experts, de constitution de scénarios par aller-retour entre les partenaires ; les différentes hypothèses sont ensuite traduites par des systèmes de modélisation en termes de kilomètres parcourus et d'avantages qualitatifs. Le débat s'engage pour parvenir progressivement à des convergences par secteur, sous la contrainte d'une indispensable polyvalence des actions. Généralement, le processus part d'un lobby technique portant un projet de transport, puis s'enrichit et se transforme sous l'effet de la discussion avec les autres parties, particulièrement les acteurs de l'urbain, qui peuvent renforcer la crédibilité du projet par des actions urbaines (quartiers nouveaux, inter-modalité avec des modes alternatifs). C'est ici que s'élaborent les exigences globales sur le projet.

-la phase opérationnelle élabore le contenu concret, avec un aspect débat plus limité, puisqu'il concerne essentiellement la faisabilité et l'acceptabilité (ou la hiérarchie) des projets, l'élaboration des règles et exigences internes. L'instrument qui « finalise » le dialogue est alors plus quantitatif (coût, flux, prix). Il est accompagné de la mise en place de règles. La hiérarchisation en est ensuite le résultat.

¹⁶ voir par exemple l'article sur « la mobilité durable au niveau régional » d'une équipe d'AME (Université d'Amsterdam) et de Twenstra Gudde Management Consultants, paru dans Rooilijn, mars 2001.

L'idée d'une élaboration consensuelle des plans¹⁷ prend désormais une place croissante dans les politiques publiques de transport aux Pays Bas. Ce terme recouvre plusieurs formes de concertation :

- la mise au point interactive de politiques ;
- le processus de planification ouverte ;
- la coproduction des plans ;
- la communication en tant que système de planification.

L'objectif de l'ensemble de ces outils est de parvenir au niveau local à un consensus, au lieu d'une simple consultation qui suit ou précède une décision. De nombreux obstacles s'opposent pour le moment à cette évolution. La majorité tiennent :

- à la mentalité des décideurs et des gestionnaires de projets,
- et à la difficulté de concilier un dispositif « juridique » qui engage les parties après une décision avec l'idée d'une démocratie participative continue (fondée sur le modèle du « polder »).

Les Pays Bas ont commencé dès le début des années 1990 à pratiquer ce type de planification. L'objectif n'est pas ici de parvenir à un gain pour toutes les parties, qui serait illusoire. Il s'agit d'abord de mettre en place un processus collectif d'apprentissage et de coopération.

Comme l'indique R.Coops¹⁸, la difficulté consiste à faire intervenir les organisations citoyennes le plus en amont possible, mais sur des questions néanmoins concrètes, qui amènent à revoir dans un sens plus simple le contenu et la justification des projets:

«Un processus de planification consensuelle ne réussit vis-à-vis des citoyens et des groupes d'intérêt que s'il est concret, car ils ne sont pas sensibles aux problèmes abstraits et stratégiques. L'astuce est de trouver d'abord la question spatiale ou infrastructurelle qui est posée, puis de construire un consensus. Ceci mène à une situation plus simple, qui n'exigera alors plus de planification consensuelle dans la suite du processus. Dès que l'on a des situations très complexes, il faut engager un processus d'apprentissage. Les habitants et les groupes d'intérêt participent ici le plus souvent aux phases de préparation et de réalisation de la planification. De ce fait, le processus n'est constitué que d'accords mis au point sur les objectifs et les valeurs à préserver, la négociation avec des porteurs d'intérêts qui recherchent des compensations, reste à l'écart. Dans le cadre de projets locaux ou régionaux, les citoyens participent par contre avant tout à la phase opérationnelle. Certes, les groupes d'intérêt peuvent être mêlés à des négociations dans les phases de préparation de projets régionaux et nationaux, mais alors seul un accord sur les solutions concrètes choisies parvient à préserver le processus de constitution des objectifs. (...) Il faudra encore beaucoup investir ce terrain sur le plan des instruments (compétences, échanges d'information, procédures, et surtout les attitudes) de la part de ceux qui lancent des initiatives et des planificateurs.»

Ce texte montre bien l'abandon des mythes de la plus grande efficacité ou qualité d'un processus de planification consensuelle, au profit d'un aspect plus opératoire. Il s'agit progressivement d'enrichir le processus proprement dit dans sa logique interne, plutôt que d'attendre d'une simple entrée de nouveaux acteurs un changement improbable.

¹⁷ Voir par exemple « Consensus planning » de J.Woltjer. Ashgate publishing limited, Hampshire, 2000 294 pages.

¹⁸ « communicatieve planning als opdracht », note de commentaire sur le livre de J.Woltjer, Rooilijn, 3/3/2000.

Il n'est pas évident en effet que la planification « consensuelle » parvienne réellement à améliorer la qualité des projets, ni que les parties « non professionnalisée » (les habitants d'une zone concernée, les groupes d'intérêt local) dépassent un simple rôle de « second plan ». Mais il est indéniable que des difficultés sont également constatées dans le processus de décision sans consultation réelle : délais importants, absence de base sociale des projets, angle d'approche très technocratique, système de pouvoir « top-down », faible prise en compte des enjeux locaux.

Les avantages d'un système de recherche consensuelle d'une décision sont par contre non négligeables :

- un équilibre entre les idées créatives et une connaissance quotidienne des problèmes pratiques d'un côté, et l'expertise ou l'approche professionnelle ;
- une simplification des projets et un caractère plus concret, plus directement orienté vers l'essentiel du problème à résoudre ;
- un gain important dans la réalisation (diminution des obstacles concrets)..

Nous verrons plus concrètement dans quelques exemples la façon dont se concrétise ces dernières années l'évolution de la politique urbaine des transports sur quelques enjeux prioritaires.

2.3 Situations concrètes

2.3.1 Le cas du Plan de Circulation de la Haye.

Le Plan de circulation de Den Haag (La Haye) a été mis à l'étude en 1990 en raison de la difficulté à concilier les nombreux projets d'infrastructures envisagés pour accéder au centre ville et aux nouveaux quartiers de bureaux, et la pression des habitants pour une diminution des nuisances aux logements. Un travail de repérage des ouvrages prévus, des difficultés de stationnement, des localisations nouvelles des emplois a été réalisé. Aboutissant au constat de l'impossibilité de réaliser plus de déviations et de l'obligation de répondre à la forte croissance des migrations alternantes, le plan de circulation concluait en une longue liste de projets, sur lesquels la municipalité devait ensuite travailler à une hiérarchisation.

Très globalement, la stratégie consistait à favoriser l'utilisation du train (plusieurs gares desservent des quartiers de Den Haag) pour les échanges pendulaires avec les communes extérieures, et à réaménager les quartiers environnants de façon à y transférer un parc important de bureaux. Cette stratégie a été reprise dans plusieurs villes néerlandaises mais bute sur le manque d'infrastructures ferroviaires en raison du projet de TGV reliant la Randstad à Bruxelles, Paris et l'Allemagne. Le TGV suppose en effet une voie affectée et limite l'espace laissé au transport régional, à moins d'une décision de financement correspondant.

Assez rapidement, ce processus a cependant été arrêté par la nécessité d'un accord avec l'Etat et la Région sur les infrastructures qui relèvent de leurs financements, particulièrement sur un tunnel sous l'une des gares de la ville. Cet accord supposait de modifier les priorités retenues par ailleurs au niveau régional, qui cherchaient à répondre aux besoins de déplacements à cette échelle. A moins d'une réflexion commune et coïncidente entre toutes les villes et la Provinces, cette évolution s'avérait peu probable.

Entre temps, plusieurs projets de réaménagements à l'intérieur même de la ville de La Haye se sont trouvés retardés ou bloqués. Le réaménagement du quartier de l'une des deux principales gares, où ministères et bureaux se sont concentrés, supposait de passer en souterrain une des principales pénétrantes de la ville, afin de dégager en surface l'espace nécessaire au développement près de la gare, et aux échanges intermodaux. Ce projet a pris plusieurs années de retard en raison de problèmes de remontée d'eau et de la difficulté à monter le financement. Parmi les solutions trouvées, il y a eu la construction de bureaux sur la pénétrante autoroutière, qui a été en partie réalisée à ce jour.

Un système de gestion des circulations et du stationnement avait été élaboré pour séparer les circulations des zones résidentielles en cœur d'îlot. Ce projet nécessitait de re-calibrer et réaménager les grandes voies à l'extérieur pour en améliorer la circulation. Les moyens manquaient et l'importance des réaménagements n'a pas permis de faire coïncider les mesures. Il en est résulté un ensemble de mesures disparates, dont l'effet n'est pas réellement satisfaisant. Dans le cadre de ces propositions, l'idée d'une limitation du nombre de places de stationnement à 1 pour 10 emplois lors d'une installation d'entreprise a pris plusieurs années à entrer en vigueur et souffre de nombreuses exceptions.

Le résultat de ces retards et décalages a été le départ d'un nombre croissant d'entreprises vers la périphérie et vers des quartiers où un réaménagement d'ensemble était réalisable (ex-quartiers bombardés). Nous retrouvons dans ces quartiers (Voorburg, Rijswijk) le portage de projets par l'initiative privée, tel le projet « Enveloppe » d'une route souterraine financée par la promotion immobilière en surplomb¹⁹. Cet échec a accentué le décalage qui existe entre la périphérie, de plus en plus riche, et la ville centre, dont la population est plus pauvre que la moyenne, et qui connaît une crise fiscale malgré son statut de capitale administrative et politique du pays. La circulation chaque jour croissante de véhicules pendulaires s'accroît sans que des réponses soient désormais possibles dans ces communes encore moins bien desservies en transports en commun.

Le paradoxe est ici que des études ont apporté très en amont des solutions originales (par rapport à d'autres pays), mais que le système de décision politique n'a pas pu résoudre la contradiction entre les niveaux et les rythmes de décision.

Néanmoins, les projets finissent par sortir et Den Haag voit en 2001 certains de ses projets de 1990 sortir de terre : ses solutions gardent donc toute leur exemplarité, malgré le retard.

2.3.2 Le cas de « duurzaam veilig », ville sûre et durable.

Les opérations « duurzaam veilig » ont été généralisées aux Pays Bas à la suite d'un accord entre l'Etat (Ministère des Transports et de l'eau, VWS) et les associations des communes néerlandaises (VNG), des Provinces (IPO) et des Waterschappen (collectivités locales constituées autour des questions hydrauliques).

¹⁹ Nous avons décrit ce projet dès 1993 dans une recherche sur les groupes néerlandais du BTP (monographie sur HBG et Volker Stevin), in « La grande entreprise urbaine » PCA/ Fondation des Villes, D.Lorrain, J.R.Barthélemy, O.Borraz,

Ces opérations²⁰ consistent en un réaménagement de l'espace public et des rues, qui permette de distinguer clairement les voies selon leur usage principal. La circulation y est alors réglementée de façon différente et les rues ou carrefours aménagés en conséquence, ce qui devrait permettre une reconquête de la rue pour des usages de proximité, notamment la promenade et les jeux des enfants. La très forte croissance de l'automobile aux Pays Bas avait en effet progressivement supprimé cette hiérarchie, pourtant présente dans la structure des quartiers conçus aux XIX et XXème siècles. Le projet de cette reconquête est de diminuer fortement les risques d'accidents en limitant la juxtaposition de véhicules dont la vitesse ou le mode de conduite peut être dangereux pour les piétons, les vélos, et surtout les enfants. Considérant que les liaisons routières doivent néanmoins rester fluides, la méthode consiste à distinguer des voies de transit (éventuellement dotées d'une séparation des véhicules en fonction de leur vitesse), des voies inter-quartier et des voies internes aux zones d'habitation. Dans ces dernières, la circulation est limitée à 30 km à l'heure et des aménagements permettent de protéger le piéton contre la circulation et les habitations contre le bruit.

Ces idées sont anciennes aux Pays Bas : elles ont même été très largement diffusées à l'étranger par le ministère du logement, de la planification spatiale et de l'environnement (VROM) à la fin des années 1970 et début des années 1980²¹. Les politiques de sécurité classiques, consistant à imposer un équipement de plus en plus évolué à l'intérieur des véhicules (sièges pour enfants, arceaux, etc.) et à diminuer la vitesse, avaient manifestement atteint une limite d'efficacité, alors même que des objectifs politiques de plus en plus ambitieux de diminution des accidents étaient affichés²². 5 villes ont été le terrain d'expériences menées en collaboration entre le VROM et des services municipaux, particulièrement dans des villes nouvelles. L'avance du pays sur ce thème remonte donc à une période bien antérieure, ce qui explique que certaines idées aient pu s'exporter dès cette époque vers la France.

Mais l'élaboration de la politique a par contre été très lente. Le passage de l'idée à une politique a été réalisé par le ministère des transports (VWS) qui dispose d'un service « Circulation et sécurité » et d'un organisme de recherche associatif, le SWOV « Stichting Wetenschappelijk Onderzoek voor Verkeer ». Cet organisme serait à l'origine de la première élaboration des propositions, chiffrant à la fois l'efficacité des diverses solutions et proposant la généralisation d'un dispositif de séparation des circulations. Les obstacles à une telle généralisation sont vite apparus : la voie la plus dangereuse étant la voie « normale », c'est à une reprise de la quasi-totalité du patrimoine routier urbain qu'il fallait procéder, soit un investissement considérable en foncier et en aménagements. Quelques villes se sont engagées au début des années 1980 dans des expériences assez ambitieuses (Lelystad, Delft, Den Haag, Eindhoven) et ce premier effort a abouti à la création d'une direction spécifique au ministère de transports en 1984, gérant notamment une ligne budgétaire de subvention aux communes pour le passage de voies urbaines à 30 km/h (5.000 km réalisés).

Il a fallu plus de 10 ans pour passer ensuite au stade opérationnel et généraliser les expériences.

Les raisons de ce délai sont multiples :

²⁰ voir l'article de D.J.Huisman, du service de la circulation d'Amsterdam : « Wegcategorisering Duurzaam Veilig : winstpuntent en dilemma's », Rooilijn, n°8, Octobre 2000.

²¹ voir la brochure en français de novembre 1983 « Le cadre de vie et le trafic, étude de viabilité », 41 pages.

²² Le plan national de circulation et de transport affichait un objectif de diminution de 40% des blessés et de 50% des tués d'ici à 2010.

-les décisions d'aménagement dépendent des communes, et même si celles-ci tirent l'essentiel de leur ressources des aides de l'Etat, elles disposent d'une totale autonomie. Seul le compromis et le travail en commun permettait donc d'avancer.

-il a fallu apporter des preuves de l'efficacité des mesures proposées et en affiner la formulation. C'est pour l'essentiel le SWOV qui a réalisé ces évaluations et démonstrations, avec l'apport des idées de quelques instituts universitaires ou subventionnés (Trail qui dépend de l'Université technique de Delft ; TNO).

-le secteur de la circulation était soumis à d'importants changements à la fin des années 1980 : passage de nombreuses voies urbaines à 60 km/h, réforme des règles de circulation concernant les cycles, etc. Les communes étaient donc réticentes à tout reprendre en peu de temps.

Le cas de « duurzaam veilig » présente **une différence importante avec la plupart des politiques antérieures** mises en place par le ministère des transports, qui ont, nous l'avons dit plus haut, résulté d'une collaboration étroite entre les bureaux d'études privés et l'Etat: le secteur privé proprement dit (sauf un bureau d'études comme HIR) n'a pas joué ici un grand rôle en raison de la forte diminution des budgets d'études de l'Etat et de l'orientation des recherches du SWOV vers le long terme. Une division du travail s'est en effet établie ces dernières années entre les grands bureaux d'études techniques (privés), très orientés vers l'opérationnel ou les grands travaux, et le secteur de la recherche ou des études de long terme, majoritairement public. La démonstration ici réalisée par le SWOV se situe au seul stade de l'étude, alors que la rémunération du secteur privé provient généralement des travaux en aval.

De même, les associations ont surtout joué ici un rôle d'appui dans le processus de décision²³, mais ne sont apparemment pas intervenues au stade de la conception de la politique et de son argumentaire, même si leur avis a joué. En effet, les trois associations concernées par le sujet ne disposaient que de bénévoles et restaient peu structurées : deux étaient très spécialisées (piétons et enfants), la dernière, plus généraliste, s'était spécialisée dans les campagnes médiatiques, sans capacité d'expertise. Cette situation était elle aussi assez exceptionnelle aux Pays Bas, où les associations sont généralement dotées d'une capacité d'expertise élevée. L'Etat a joué alors un rôle essentiel pour les renforcer, afin de disposer d'un relais au niveau local pour obtenir des réalisations des mairies ; il les a incitées à se regrouper dans une sorte de fédération, « 3VO » en 1998, il a apporté une subvention de GLD 10M/an (près de 3MF), avec une dégressivité pour parvenir à 7M en 2006, puis à l'autosuffisance ; néanmoins, ces associations ne sont pas en mesure de suivre la demande de « professionnalisation » du message, devenue indispensable pour convaincre les communes.

On peut donc dire que l'élaboration de cette politique a été **en grande majorité portée par l'Etat et le milieu de la recherche**, ce qui représente probablement un changement par rapport à l'expérience néerlandaise. Il apparaît que ce portage public tient au changement de nature des politiques publiques, qui concernent ici nettement des enjeux de long terme, voire de société, et le choix d'une stratégie du changement à grande échelle. Par ailleurs, il s'agit ici d'une politique de prévention, non de réponse « industrielle » à un besoin.

²³ En tant que groupes de pression sur les décisions locales des municipalités.

Les propositions du SWOV ont été présentées à un organisme typique du système néerlandais, le CROW. Il s'agit d'un groupement professionnel qui donne des avis techniques sur la politique des transports et de la circulation. Il comprend des représentants des divers niveaux de collectivités locales, des exploitants de transports en commun, des fonctionnaires du ministère. Ses avis prennent la forme de guides techniques, qui sont considérés comme de quasi-règles par les professionnels. En 1998, il a publié un manuel pour la catégorisation des voies dans le cadre des opérations « Duurzaam Veilig »²⁴. C'est en fait ce guide qui a créé les conditions d'une généralisation de la méthode proposée par l'accord très général de 1997.

Le dispositif mis en place par le ministère a été très soutenu :

- de nombreuses règles et manuels, une vidéo,
- la publication d'une revue (25 numéros en 4 ans),
- la mise en place d'un point d'information (15 à 20 appels par jour), avec un site internet,
- des brochures destinées aux divers partenaires,
- des campagnes de mobilisation,
- la recherche de solutions techniques adaptées : miroirs permettant de supprimer l'angle mort pour les camions, des dos d'âne adaptés à chaque type de fréquentation, des ronds points accessibles depuis plusieurs voies de niveau différent.
- un groupe de coordination avec les 3 groupements de collectivités locales (IPPO, VNG, VdW) suit le projet dans son ensemble et prépare sa décentralisation,
- un partenariat avec des associations, notamment l'ANVB (vélos) et 3VO (qui regroupe trois associations : piétons, priorité aux enfants, sécurité de la circulation) pour appuyer les actions en direction des communes.

Le projet a été mené en deux phases :

- une première phase, dénommée « start up programma » (programme de lancement) traite des aspects les plus faciles : zones 30 et 60, uniformisation des rotondes et croisements, exclusion des motos des voies cyclables, priorité aux vélos²⁵. Le financement est assuré à 50% par l'Etat (200 M GLD), les collectivités devant apporter le reste.
- une seconde phase est en cours de décision, selon le processus du PKB²⁶, qui aboutira à l'inscription des mesures concernées dans le plan jusque 2020. D'ores et déjà, les objectifs de cette politique font partie du plan avalisé par la loi NVVP²⁷, à savoir une nouvelle baisse de 30% du nombre des tués et de 25% des blessés. Cette seconde phase est accompagnée d'une décentralisation à l'échelle des provinces pour le suivi de la politique, et au niveau communal ou de l'agglomération (sept kadergebied, niveau « artificiel » spécialisé pour les infrastructures urbaines) pour les financements. Un fond de GLD 5 milliards qui a été créé pour subventionner les communes²⁸ sera transféré aux Provinces, l'Etat se chargeant essentiellement du suivi et de la coordination.

Cette politique est encore en pleine élaboration à l'échelle locale, car elle induit une réorganisation complète du système de voirie et des transports urbains. Chaque ville devra en effet revoir l'aménagement de ses quartiers, l'organisation de l'ensemble du système viaire et le statut réglementaire de tout le dispositif de circulation. Les panneaux de circulation devront

²⁴ «Handboek categorisering wegen op duurzaam veilige basis deel 1», CROW, 1998

²⁵ ceux-ci n'étaient pas prioritaires jusqu'en 2001, il s'agit ici d'une transposition d'une directive européenne.

²⁶ « planologische kernbeslissing », processus de décision centrale du plan, qui comprend une discussion avec tous les autres niveaux d'autorité publique, un processus d'aller-retour avec les communes, puis une décision de l'Etat avant présentation à l'Assemblée pour la légalisation.

²⁷ Plan national de circulation et de transport, 2001-2020.

²⁸ En fonction de la population, de la longueur de voirie locale.

ainsi tous être changés. Mais la décentralisation prévue est plus encore sujette à réflexion, puisqu'elle suppose un transfert à l'échelle de la province des dispositifs d'incitation, du système de suivi et d'évaluation. **Cette politique a donc induit un important dispositif de suivi et d'évaluation.** Les moyens humains, techniques et financiers doivent suivre la décentralisation et constituent l'essentiel du travail actuellement en cours ; par ailleurs les objectifs et le contenu de la phase 2010-2020 vont être préparés en 2001. A la fin de la première année du plan NVVP, une évaluation est prévue pour chaque ville, concernant leur politique de mobilité : elle intégrera la question de la sécurité, donc l'effet des mesures du programme « *duurzaam veilig* ».

Le financement de la première phase apparaît déjà comme révélateur de la difficulté à financer une politique ambitieuse, ayant réellement un effet structurel, dans un contexte de gestion publique très orientée vers la gestion de l'existant. En effet, sur 13 milliards de GLD (coût total du programme), 9,5 concernaient les investissements publics, répartis entre l'Etat (3) et les autres niveaux (6). Afin d'éviter un blocage par le niveau local, les discussions actuelles pour la seconde phase privilégient une contribution de l'ordre de 2 milliards de l'ICES, fonds économique de renforcement structurel²⁹, dont une grande partie des interventions concernent les infrastructures. Le système financier est actuellement le seul levier dont dispose l'Etat pour inciter les communes à agir, car bien que les mesures soient inscrites dans la loi, il n'existe aucun moyen de sanctionner les villes qui refuseraient d'agir, car tout ce qui est urbain (ou même d'intérêt local, donc la circulation et les voies locales) relève de la responsabilité communale, selon le « modèle du polder ».

Dans l'ensemble, cette politique rencontre une grande unanimité, même si les organismes spécialisés trouvent la politique engagée encore insuffisante. La difficulté principale de cette politique est probablement **l'excès d'unanimité, qui induit un certain désengagement de la « société civile »**. A partir du moment où le thème est indiscutable, il est renvoyé à l'Etat comme faisant partie de ce fait de ses fonctions : or, la mise en place de la majorité des actions dépend des communes et de la pression exercée par les habitants pour accélérer les réalisations. Alors que les élus et maires ont nettement mis ce programme en avant dans leurs débats, ils sont peu relayés par la population.

Seconde difficulté : il s'agit de **changer qualitativement le fonctionnement** de la ville, ce qui ne permet pas de fixer des objectifs quantitatifs et de faciliter le suivi de la réalisation. C'est en fait à travers le montage financier que le suivi s'exerce le plus continûment, à travers les débats sur les contributions de chacun. Il est donc paradoxal qu'un contenu élaboré en termes de fonctionnement soit suivi par de simples indicateurs financiers, à côté des évaluations réalisées de façon intermittente sur les résultats.

Troisième problème : le dispositif suppose **un débat et une action à tous les niveaux**, du quartier (voire du site) jusqu'au niveau national. Or, il est difficile de rendre compte d'actions menées à des niveaux aussi variés et avec des contenus aussi divers. Ainsi, certaines actions sont très contingentes, comme la mise en place de transports en commun auprès des lieux de fréquentation nocturne (afin d'éviter l'alcoolisme au volant) ou les accords avec des entreprises afin de ne pas accentuer trop la pression sur les chauffeurs (susceptible de

²⁹ Ce fond a un rôle comparable au fond spécial grands travaux en France. Il s'agit d'un prélèvement de GLD 70 milliards sur des ressources fiscales afin de répondre à des besoins pluriannuels liés à des politiques structurelles. L'ICES privilégie les investissements socialement rentables. Une grande partie des financements vont au secteur des transports, notamment la question des encombrements (qui coûtent GLD 17 milliards par an au pays) et des grandes infrastructures.

provoquer une conduite dangereuse). Dans la pratique, l'Etat ne peut suivre directement ce qui se passe dans les 500 communes et c'est la raison de la décentralisation engagée ; mais l'Etat doit s'investir fréquemment dans les réunions régionales et manque de personnel pour cela. Il y a donc un paradoxe à ce projet national (en raison de son ambition) qui suppose une réalisation à tous les niveaux, mais nécessite une fonction d'animation lourde pour l'Etat.

On peut donc considérer que la particularité néerlandaise sur ce thème est ici triple :

- une réflexion très en avance, qui se projette près de vingt ans à l'avance sur des problèmes nouveaux. Cette réflexion provient à la fois des universités, d'organismes de recherche, de services municipaux, d'organismes de recherche ; mais probablement aussi d'une sensibilité très diffusée de la société à certains sujets.

- l'existence d'un système d'élaboration des politiques, qui se distingue des services classiques de l'Etat, à travers des organismes techniques, des avis, etc.

- la contractualisation des politiques à une échelle nationale et non entre chaque collectivité et l'Etat : ceci permet de donner à un objectif sa visibilité pour tous les niveaux de gouvernement et pour tous les secteurs ; puis d'en assurer la décentralisation.

Il est également intéressant d'observer que ce thème de la ville « sûre et durable » a généré **un changement dans la pratique de l'Etat**, jusque là très ancré dans une coopération avec les entreprises et les associations en amont des politiques. Les enjeux nouveaux du secteur des transports et de la circulation se déplacent vers des domaines où il faut changer la ville dans sa structure et faire évoluer les comportements. Autrement dit, une réponse en termes d'infrastructures ou de mesures de police (vitesse, équipement des véhicules) ne suffit plus. Il faut des réponses plus ambitieuses où l'Etat se retrouve en première ligne parce qu'il est perçu par tous comme le seul à exprimer l'intérêt général lorsque celui-ci est indiscutable ; mais en même temps, l'Etat ne peut agir directement, il doit alors occuper une position d'animateur, de coordination, de suivi, de formateur... tout en décentralisant les moyens concrets d'agir. Cette évolution n'est certainement pas valable pour les seuls Pays Bas, et la France, qui a connu des situations du même ordre pour l'aménagement urbain ou le logement, devra aussi trouver de nouveaux modes d'action comparables dans le domaine des transports.

2.3.3 La voiture partagée.

Nous l'avons indiqué plus haut, la difficulté principale que rencontrent les Pays Bas en matière de transport tient à la saturation des importantes autoroutes qui ont été réalisées depuis 20 ans dans la Randstad, phénomène marqué par des encombrements permanents (« files ») suivies chaque matin et chaque soir par les médias en temps réel.

Plusieurs solutions ont été envisagées en 1994 pour répondre à cette question, dont les deux formes de voiture partagée que sont le co-voiturage et le prêt de courte durée (ou « car sharing »). Les mesures destinées à encourager l'occupation partagée de véhicules pour des déplacements réguliers (co-voiturage) ont été très ambitieuses : mise en place de parkings relais importants et gratuits au carrefour des grandes autoroutes (et réservés aux voitures des personnes qui poursuivent leur parcours dans un véhicule à plusieurs occupants), la construction d'une autoroute réservée à ces véhicules, des places de parking réservées en ville, etc.

Ces solutions n'ont pas eu de résultats positifs et ont heurté l'attachement des néerlandais à la liberté d'utilisation des véhicules par leur propriétaire :

- les parkings sont restés vides,
- sans véritable professionnalisation du transport « collectif », il est difficile de parvenir à un résultat,
- la règle de référence, qui consistait à donner priorité aux véhicules occupés par trois personnes au moins, est difficile à faire respecter,
- légalement, le principe d'une priorité dans l'accès aux infrastructures pour certains véhicules, allait à l'encontre du principe de l'égalité des citoyens face au service public (et la liberté de circuler)³⁰.

En 1995, la solution a ensuite consisté à développer un secteur professionnel de la location de véhicules de courte durée. L'idée générale est de permettre à l'utilisateur des transports en commun de trouver une possibilité de location d'un véhicule avantageuse et souple lorsqu'il en a besoin en prolongement de trajet. En augmentant la palette des moyens de transport alternatifs à la voiture individuelle, il paraissait possible de diminuer la demande de véhicules personnels, dont l'existence est un puissant facteur d'utilisation de véhicules par une personne seule, tous les jours. Il avait été envisagé de parvenir à une offre publique très significative, sur le modèle des parcs de cycles urbains, dont on connaît les difficultés, notamment à Amsterdam. L'Etat ne souhaitant pas s'engager directement dans une telle action, des subventions devaient aider les communes à développer cette offre.

L'appui apporté par l'Etat s'est situé à plusieurs niveaux :

- la constitution en 1994 d'une association « pour l'usage partagé de la voiture », largement subventionnée par le ministère des transports (GLD 650.000/an), dotée de 4 permanents, sur le modèle d'une association créée par ailleurs pour développer les plans de transport des entreprises (voir plus bas ; les deux associations sont situées dans les mêmes lieux). Le principe associatif a permis de regrouper les deux entreprises locales déjà existantes (il y en a 4 aujourd'hui) et l'Etat, pour proposer de l'information, des financements, et mener des recherches pour inciter à de nouvelles créations. L'Etat apporte à travers l'association diverses subventions aux nouvelles entreprises qui pourraient se créer.
- dès 1997, l'Etat s'est orienté vers le contrôle de la qualité de la prestation, avec l'établissement d'une charte permettant de distinguer les entreprises certifiées des autres³¹.
- le but était d'inciter les communes à offrir des places de parking gratuites en centre ville pour ce type de véhicules. Une brochure a été réalisée pour permettre aux communes de s'engager dans ce type d'opérations, en misant sur la possibilité de diminuer à terme l'offre de places de parking en ville, grâce à l'auto partagée.

Le résultat de l'opération est assez décevant :

- le potentiel est plus faible que prévu ; le projet était d'atteindre 2M en 2010, une étude a réduit cette prévision à 600.000 et il n'y a que 30.000 utilisateurs actuellement (dont 4.000 dans les associations qui répondent aux critères de la charte). L'auto partagée ne représente, 4 ans après le lancement du projet, que 5M de km parcourus sur les 90 milliards annuels (tous véhicules confondus aux Pays Bas). L'usage majoritaire est limité aux loisirs, parce que les usages professionnels sont pris en charge par l'employeur.
- l'effet sur les encombrements est très réduit, puisque la part des usages individuels est très majoritaire (le marché des familles est limité).

³⁰ L'épisode marquant étant l'entrée d'un ancien ministre sur la voie réservée aux véhicules partagés, seul dans sa voiture, afin de passer en justice pour établir une jurisprudence ouvrant cette voie à tous les véhicules.

³¹ Les critères sont : proposer un véhicule à moins de 500m du domicile de l'utilisateur, disponibilité 24/24h, prise en charge des impôts et de l'entretien, et éventuellement une proposition de garages.

-l'offre plafonne à 250 véhicules, ce qui correspond au nombre de places offertes par les communes ; les communes se sont peu impliquées à part Amsterdam (75 places) et Rotterdam (30). Ces communes ont d'ailleurs une population relativement typée, avec plus de petits ménages. Sur 4 entreprises, deux seulement ont accepté la charte de qualité. Cette activité n'apparaît pas rentable pour les entreprises qui ne sont pas adossées à une activité traditionnelle de location, qui implique généralement de refuser la charte de qualité pour des raisons d'organisation.

-pour les communes, le coût de la place est généralement de GLD 75.000, relativement élevé par rapport à la perspective de diminuer à terme le nombre de propriétaires de véhicules personnels. Les petites communes, qui connaissent une moindre tension sur les places de parking, ne s'y intéressent pas, ce qui limite la portée de l'initiative quant à la circulation, particulièrement entre les communes périphériques et les grands centres.

A titre de comparaison, le « car-pooling », autrement dit le co-voiturage à la française (bourses aux places) représente 700.000 utilisateurs réguliers selon diverses enquêtes, soit 20 fois plus ; Il est vrai qu'il s'agit d'un système où l'effort a été largement relayé par les entreprises, en direction desquelles un conseil est apporté par les communes pour le transport du personnel (afin de peser à la source sur le choix modal des employés). Cette politique, engagée avec le soutien de l'Etat dans le cadre de l'association pour la gestion du transport citée plus haut, a consisté à créer **dans chaque commune des VCC (vervoer coordination centrum, centre de coordination des transports)**, qui aident et démarchent les entreprises afin qu'elles réalisent des plans de transport, aussi bien pour les marchandises, les cycles, l'accès des sites en transports en commun, les relations avec les gares de chemin de fer. Ils constituent les interlocuteurs uniques de l'entreprise pour l'ensemble des questions de transport et de circulation, des demandes de desserte en transports en commun jusqu'à la livraison des fournitures. Ces plans ont pour objectif de trouver un compromis rationnel entre les besoins de transports et les conséquences pour la collectivité, y compris en termes de pollution et d'encombrement. Ainsi, la commune d'Amsterdam a limité la livraison en centre ville pour les camions d'un certain tonnage, suscitant un équipement et des entreprises spécialisées dans la desserte interne. Chaque VCC s'est doté d'un système d'échanges avec une ligne téléphonique dédiée, relayé par la radio et la télévision. Le budget d'ensemble des communes et de l'Etat en faveur de ces VCC est de GLD 10 millions par an (y compris 0,65 M pour l'association nationale).

Ces exemples montrent une autre facette de la méthode de travail mise en place dans le cadre des plans de transport néerlandais :

-à partir d'un projet national, qui suppose un relais local, une association est mise en place pour réaliser l'information, démarcher les communes, suivre les réalisations. Puis des structures locales harmonisées sont proposées à chaque commune (les VCC par exemple).

-un produit est recherché pour porter la politique : il peut s'agir d'un projet d'entreprise (la charte de qualité de l'auto partagée) ou bien d'un mode de réflexion autour d'une question (le plan de transport des entreprises).

-le rôle de l'Etat se situe dans l'évaluation et la réflexion autour de ces initiatives. Son investissement financier est assez faible au regard des enjeux concernés, mais ce modeste effort lui permet de pousser des idées relativement novatrices, de susciter une reprise sur le terrain par d'autres acteurs, en un mot d'inciter sans prendre trop de risques.

2.3.4 La « Betuweroute »

2.3.4.1 Histoire d'un échec

Ce nom désigne une liaison de 160 km entre Rotterdam et l'Allemagne par ferroutage, d'une capacité de 10 trains par heure et par direction. C'est l'un des plus grands chantiers européens de création de voies ferrées : il comprend notamment 21 ouvrages d'art, coûterait au moins NLG 10 milliards (chiffres 1996)³². Ce projet a été lancé à la fin des années 1980 par le Port de ROTTERDAM, qui souhaitait améliorer sa liaison avec l'arrière-pays, relation qu'il considérait moins bonne que celles de ses concurrents (Anvers ou Le Havre) en raison de l'important encombrement des autoroutes qui encerclent l'agglomération et de l'insuffisante capacité des relations ferroviaires. D'emblée, le Port a présenté le projet comme un tout comprenant le choix du mode de transport (le fer), l'option pour une voie ferrée propre au projet et l'implantation d'une gare de triage en Allemagne.

Le projet entrant dans le cadre de la procédure PKB plus, il doit traverser trois phases : la phase exploratoire, la phase d'étude qui comprend notamment le choix d'une méthode de conduite et l'évaluation des coûts ; la phase de réalisation, avec le déblocage du financement.

Historique du projet.

1985 : la possibilité d'une ligne de chemin de fer en site propre dédiée au transport de marchandises est ouverte par une commission (Van Dongen), qui définit un objectif de liaison entre Rotterdam et Elst (Betuwelijn).

1989 : introduction du concept de « corridor ouest-est » par la commission Van Der Plas.

1990 : le « second schéma structurel pour la circulation et le transport » (SVV2) retient le projet de la « Betuwelijn ».

1992 : première partie du processus de décision PKB (décision fondamentale concernant le plan, propre à ce projet), avec la publication de l'étude d'impact (MER) comparant plusieurs tracés et mettant en évidence leurs conséquences environnementales. Le conseil des ministres choisit le tracé qui suppose la création d'une nouvelle ligne (ex-nihilo) sur l'ensemble du parcours, mais se situe à 80% sur l'accotement de l'autoroute A15 existante.

1993 : après débats et avis divers, le conseil des ministres décide d'engager le processus de décision de la Betuweroute, et installe un groupe de conduite pour les travaux d'infrastructure (commission Van Engelshoven) qui met rapidement en évidence l'impossibilité de créer le tracé par forage de tunnels. Des ajustements ont alors été nécessaires pour reprendre les décisions déjà prises au lancement de la troisième partie du PKB (phase opérationnelle).

1994 : le Parlement approuve le PKB qui indique les raisons, les conséquences spatiales et les conditions à remplir pour réaliser le projet. Mise en place d'une commission Betuweroute (ou commission Hermans) qui étudie concrètement et ouvertement le projet.

1995 : le rapport de la commission Hermans confirme la nécessité de réaliser le projet et le choix du tracé.

1996 : décision fine du tracé, des tunnels, ponts et viaducs. Description des mesures acceptables de protection contre le bruit et les risques pour l'environnement immédiat.

1997 : Pour certaines portions du tracé, la décision finale ne sera en fait prise que fin 1997.

1998 : demandes de permis de travaux, début des chantiers.

1999 : publication du rapport du CPB ; le conseil des ministres décide d'abandonner un trajet au nord qui aurait créé trop de nuisances dans la région d'Emmerich en Allemagne.

1999-2004 : réalisation des travaux, de l'Ouest vers l'Est.

2005 : prévision de mise en service.

L'élaboration technique du projet met en jeu deux acteurs principaux : le ministère des transports et de l'eau (VWS Verkeer en Waterstaat, direction générale des transports de marchandises) et la société chargée de la gestion des Infrastructures des chemins de fer

³² Soit 30 milliards de FF ; le financement comprend NLG 17 M de la province de Gelderland et NLG 300 M de l'Union Européenne. Il est attendu une participation privée qui reste à étudier.

néerlandais NS³³, NS Railinfrabeheer. La « direction du projet » est l'entité représentant le ministère VWS et responsable face à lui de l'installation et l'exploitation de la ligne. NS Railinfrabeheer est chargée par cette direction des travaux, mais travaille aux risques et périls du ministère. La « seconde chambre » (Tweede Kamer c'est-à-dire l'équivalent de l'assemblée nationale en France) contrôle la construction du projet dans le cadre de la « procédure grands projets » (PKB plus), qui vise à maîtriser les coûts et les délais dans ce genre de travaux. Elle décide du moment et du contenu des rapports que le ministre doit présenter au Parlement.

A priori, un tel projet aurait dû être soutenu par de nombreux acteurs : il semblait favorable à l'environnement ; il devait diminuer les nuisances des villes traversées par l'autoroute Rotterdam-Alemagne (exemple : Dordrecht); il offrait une solution de plus pour désenclaver le Port et lui donner une nouvelle chance de développement. Or, assez rapidement, des oppositions sont venues de communes traversées par la nouvelle infrastructure, appuyées par des « contre-expertises » multiples, puis le projet a été remis en cause dans son contenu même.

Les objections se sont surtout appuyées sur l'existence d'alternatives à ce projet, étant donnée l'ouverture des possibilités offertes par l'importance de l'investissement envisagé :

-soit parce que des évolutions techniques sont possibles concernant les modes de transport existants, telle la possibilité de développer la densité du trafic sur la ligne de chemin de fer existante³⁴ (pour introduire des trains de marchandises) à l'aide du pilotage électronique à distance, etc. L'utilisation de la route a aussi été envisagée, en étalant mieux le trafic (ou à terme grâce à la conduite automatique des véhicules), qui est actuellement très variable et ne présente des difficultés qu'aux périodes de pointe : cette alternative ne résoud pas la question des émissions de gaz à effet de serre, mais présente l'avantage d'un coût très réduit.

-soit par réalisation de projets moins importants : une ligne de chemin de fer reliant Rotterdam à des lignes existantes par exemple, comme le projet de ligne vers Anvers et réaménagement d'une ligne le long de l'Ijzeren Rijn, actuellement abandonnée. Le réaménagement de la voie d'eau (Rhin) est aussi une possibilité, à condition de renforcer les ports existants.

-des projets plus futuristes ont été envisagés, comme des tuyaux souterrains utilisant le potentiel magnétique comme énergie pour le transport de containers normalisés. Une partie de cette réflexion s'est appuyée sur la remise en cause à terme du besoin d'une telle infrastructure. Le développement du moteur et de l'énergie électrique « propre » (écologiquement) peuvent aussi éliminer une partie des inconvénients du transport par camion, sans réaliser d'infrastructure nouvelle. L'évolution même des biens transportés transitant par Rotterdam, avec un glissement vers l'information ou des volumes et tonnages de plus en plus faibles (y compris par la diminution des importations pétrolières, marchandise très importante dans le port actuellement, avec le passage au gaz ou à l'électricité « propre »), a pu être avancée comme une raison de limiter l'investissement en infrastructure lourde de transport terrestre.

³³ Suite à la réforme des NS au début des années 1990, certains de ses services sont devenues indépendants ou ont été privatisés, tandis que les grands volets de son activité ont été autonomisés sous forme de sociétés filiales, telle NS Railinfrabeheer. Cette société est chargée de l'installation, de l'entretien et de la gestion des nouvelles lignes et des lignes existantes.

³⁴ Il s'agit de la "Betuwelijn", allant de Rotterdam à Elst, dont le réaménagement avait été envisagé en 1985.

Le choix fait d'emblée en faveur de l'infrastructure ferroviaire a été donc très discuté. En effet, le coût du transport d'une tonne de container est très différent selon les modes et le fer ne devient la meilleure solution que si le tonnage est très important :

En NLG par tonne	Coût fixe	Coût variable
Route	20,3	0,18
Eau	56,3	0,03
Fer	79,3	0,02

Source évaluation PKB, 1996

Mais ce n'est qu'à la fin des années 1990 qu'une évaluation a été demandée au CPB (Bureau central du Plan), sur les seuls aspects macroéconomiques. Sa conclusion a été négative, notamment en raison de la diminution des tonnages transportés pendant les années 1990, du choix de localiser la gare de triage près de l'Allemagne et du coût de la nouvelle infrastructure. Le Plan mettra notamment en évidence l'effet d'entraînement limité de la Betuweroute sur le trafic et son faible effet sur le désengorgement des routes.

Transport de marchandises pour les Pays Bas En M tonnes	1987	2010	
		Avec la Betuweroute	Sans la Betuweroute
Route	455	715	721
Eau	234	326	351
Fer	18	65	5
TOTAL	707	1106	1077

Source PKB Betuweroute

Pour autant, malgré la succession de débats et d'expertises pendant les années 1990, les premiers investissements avaient déjà été réalisés au moment de la publication de l'étude du CPB. Le projet ne pouvait donc plus être arrêté et l'enjeu s'est rapidement déplacé sur la minimisation du déficit d'exploitation de ce projet dont même le petit équilibre n'était pas assuré dans les meilleures hypothèses. On sait à quel point ce genre de réflexion peut être négatif pour le contenu d'une infrastructure et il est probable que l'on aboutisse à une forte diminution de l'intérêt du projet, même pour ses initiateurs, en raison de la réduction progressive des mesures d'accompagnement de son contenu. Il est probable que le contexte ainsi créé n'aboutisse à une succession considérable de retards et surcoûts qui obéreront encore plus le succès de cette infrastructure.

Au départ, le processus de décision avait été fortement handicapé par son origine : un groupe de personnes influentes autour du Port de Rotterdam, présentes à divers niveaux du dispositif de décision. Mais le cercle s'est ensuite élargi grâce à la publicité des informations et au système de consultation, puis de la remontée des groupes de citoyens opposés vers le fond du projet, la définition des besoins. C'est alors que l'incertitude s'est introduite. L'une des conséquences actuelles est que les experts sont encore divergents sur l'importance du marché potentiel, certains accusant par exemple le CPB d'avoir eu recours à un certain nombre de scénarios sur la demande qui auraient été élaborés avant la chute du mur de Berlin ! Réciproquement, les porteurs du projet n'explicitent pas le lien qu'ils font entre les prévisions macro-économiques (discutables) et la rentabilité de l'investissement. Le débat n'est toujours

pas exprimé en termes d'alternatives, et la concurrence est également absente. Les doutes sur la pertinence de la solution engagée sont toujours plus importants, et le système néerlandais permet cette réévaluation, même dans des phases avancées de réalisation, lorsque la seule réponse concrète est généralement d'ajouter des mesures d'accompagnements ou de diminution des nuisances. Ceci aboutit donc avant tout à renchérir le projet, diminuant encore son intérêt économique, ce qui a amené la commission Hermans, par exemple, à préconiser la mise en place d'un péage sur l'autoroute concurrente pour maintenir la viabilité du projet. L'hypothèse d'une participation privée avait été envisagée en 1997 (3,4 milliards de florins sur 12, 8), mais aucun partenaire n'avait semblé intéressé, en raison des doutes permanents sur sa rentabilité. D'autre part, le recours à des ressources privées s'était révélé très coûteux (demande d'importants retours sur investissement), et négatifs pour le marché potentiel de la liaison, dont l'objectif premier était d'être concurrentielle.

On retrouve donc ici rassemblés plusieurs éléments du contexte nouveau des projets de transport innovants : le doute sur leur pertinence, la faiblesse des éléments d'appréciation de l'efficacité, la nécessité de recourir à un portage essentiellement public si l'on veut assurer leur rentabilité, la résistance irrépressible des collectivités locales lorsque le projet passe sur leur territoire, l'implication de plus en plus forte des citoyens dans le débat sur le fond. Par contre, dans le cas précis, un nombre très impressionnant de contributions, de débats avec les citoyens, de sites internet constituant des dossiers sur le sujet ont pu être notés. L'opposition aux aspects territoriaux du projet a suscité une forte implication des citoyens, qui s'est alors portée sur le débat national en matière de transports, puis sur la proposition d'alternatives. En ce sens, très peu de projets d'infrastructures ont généré aux Pays Bas autant d'intérêt de la population, autant de résistances des élus locaux, au point que le ministère de transports a dû créer un site détaillant le tracé de la Betuweroute par tronçon, avec un bilan de l'ensemble des conséquences pour son environnement. Le besoin de nouvelles procédures, qui permettent à ces débats citoyens de prendre place en amont, lorsqu'il est encore temps de faire évoluer les projets, sera satisfait par des réformes en cours, notamment dans le domaine de la planification spatiale. De même, le manque de déconcentration des moyens financiers auprès des collectivités locales est encore un point de tension, auquel le gouvernement ne semble pas répondre positivement.

Ce processus de décision a été jugé à ce point négatif qu'il a suscité une demande de méthode pour la préparation des grands projets d'infrastructures : le CPB a mis au point un guide pour l'évaluation en coûts/ avantages des projets d'infrastructures³⁵ dans le cadre d'un programme de recherche sur les effets environnementaux des infrastructures, suscité par les difficultés de la Betuweroute. Fin 2000, la première application de la méthode a abouti à l'abandon du projet de TGV Est (HSL Oost, voir chapitre suivant).

Le symptôme essentiel du désordre du processus de décision de la Betuweroute a été l'accumulation d'études contradictoires sans avancée réelle des conclusions, ni organisation des acteurs. La méthode d'instruction du dossier semble avoir été fortement perturbée par le fait que l'initiative provenait à l'origine de l'un des principaux intéressés au projet, le Port de Rotterdam. En « signant » l'idée initiale et en la fermant à tout débat sur les aspects essentiels de son contenu, le Port a certainement suscité indirectement les oppositions les plus inattendues. Ce projet qui avait tout pour plaire à chacun est devenu le messenger du pouvoir d'une institution parapublique, fortement ancrée dans les enjeux financiers et géo-politiques, contre le débat souhaité par les autres parties sur le choix des modalités et de la meilleure

³⁵ "Evaluatie van infrastructuurprojecten ; leidraad voor kosten-batenanalyse" CPB/ NEI, Den Haag 2000, 218 pages.

option d'aménagement. En fermant la possibilité d'opter pour un autre choix technologique afin de résoudre la difficulté posée au Port, l'institution portuaire a limité le débat à des variantes incluant la prise en compte d'un champ de connaissances plus larges sur le contexte ou l'environnement.

Le Port a joué très classiquement le schéma d'élaboration des décisions de nouvelles infrastructures aux Pays Bas : constitution d'un lobby, mise à l'Agenda, émergence de portes parole dans les instances politiques, puis élaboration technique du projet (études et plans, procédures et consultations diverses³⁶, décisions).

L'analyse du processus de décision a été faite de façon synthétique par l'un des co-auteurs d'une évaluation du projet, P.H.A Frissen³⁷.

En 10 ans, près de 140 études ont été dénombrées sur ce projet. Au début, le projet est local et consensuel, il n'est l'objet que d'études économiques et techniques internes ; puis le débat devient national et s'oriente nettement vers la discussion des arguments sur le « développement durable ». A ce moment-là, les études prennent une connotation environnementale forte, alors que de nouveaux acteurs entrent en jeu : associations de défense de l'environnement, organismes de conseil sollicités pour émettre un avis indépendant, etc. Les études générales ou environnementales sont appelées alors de façon quasi-rituelle pour appuyer telle ou telle position. En raison de l'incertitude du chiffrage des effets environnementaux, chaque fait peut à ce stade être appelé à l'appui d'une thèse ou de son contraire. Dans une troisième phase, le débat revient à l'échelle locale avec l'opposition de riverains, des obstacles liés à des contextes locaux précis sont avancés, mais les études nationales sont à nouveau appelées à l'appui des divers arguments.

On peut distinguer ici la façon dont le savoir économique est utilisé pour emporter des décisions stratégiques, tandis que le savoir environnemental (les sciences de la nature) ne sert qu'à conforter les arguments ou à justifier des demandes d'études plus approfondies. Mais, dans l'ensemble, les séquences se répètent selon un scénario constant, où dominent un petit nombre de professions (le droit et la technique de l'ingénieur) et un accord général pour maintenir le primat du politique sur la marche du dossier. Ainsi, le processus de décision apparaissait très linéaire dans le déroulement normal du projet et excluait d'emblée un certain nombre d'intéressés, dont le seul moyen d'intervenir était dès lors de prendre le contre-pied du projet et de demander des études pour réintroduire des incertitudes sur les effets possibles du projet. Les études complémentaires ont dès lors apporté à chaque fois plus d'incertitude, en modifiant les conditions de « validité » des faits qui étaient commentés ; le savoir a ici joué dans le sens d'un élargissement du champ des possibles, donc de ralentissement du processus de décision pour permettre aux exclus d'y participer.

Ce mode d'intervention a été catastrophique pour tous, parce qu'il n'y a pas eu de gestion du projet, que les études n'ont pas servi à accumuler les connaissances, à ouvrir le débat ou à clarifier les positions, mais à développer les incompréhensions. Ce n'est qu'avec l'intervention personnelle du ministre des transports, Mme Jorritsma, que le processus s'est sensiblement clarifié à la fin des années 1990, mais trop tard.

³⁶ Ce processus est assez long aux Pays Bas, puisqu'il passe par une étude d'impact (PER), le passage devant une commission de sages, des études de rentabilité budgétaire, des consultations en aller-retour entre les divers échelons, puis la discussion d'un projet de loi.

³⁷ « Kennis en de Betuwe-route » PrDr PHA Frissen, in « Willens en wetens », RMNO, Lemma, 2000 (Utrecht), pp 56-64.

Pour PHA Frissen, des solutions plus intéressantes auraient pu être explorées en se projetant vers les technologies du futur, y compris en s'informant sur celles qui n'étaient pas encore arrivées à leur seuil de rentabilité. L'enveloppe de 10 milliards aurait pu être la base d'un cahier des charges pour un appel à idées doté des 2 milliards d'études dépensés ; l'hypothèse d'une économie de plus en plus axée sur les nouvelles infrastructures de communication aurait certainement amené des idées plus novatrices pour l'avenir du Port. Ceci aurait pu générer un lobby d'un genre nouveau, entre industries des communications et associations de défense de la nature, par exemple. Au lieu de cela, après dix ans de réflexion, le projet est toujours le même : une voie ferrée de 10 milliards de GLD (plus les dérapages quasiment inévitables) avec pour seul atout l'absence de rupture de charge jusqu'à la frontière allemande, toute proche.

Les études n'ont pas non plus permis d'établir un véritable débat, puisqu'elles ont renforcé l'opposition entre le calcul économique destiné aux seuls investisseurs et l'approche environnementale sans mesure monétaire solide. Les effets de l'infrastructures sont toujours aussi incertains, donc aucun débat n'a été possible. Seule l'évaluation tardive du CPB a tenté de donner un langage commun à ces deux champs fermés. Chacun a construit un argumentaire chiffré pour appuyer son discours, mais sans exposer la causalité qui aurait permis, par exemple, de passer d'une rentabilité de l'investissement à des effets économiques concrets de l'infrastructure : tout est resté dans l'exposé irréel des différentes sciences. La conclusion est que l'ensemble du processus a coûté très cher, a mobilisé les efforts sur tout sauf sur le contenu du projet, a gaspillé le savoir considérable qui a été mobilisé, et a abouti à une incertitude considérable sur les coûts, la viabilité du projet. Aujourd'hui, à part l'économie interne de l'exploitation (aspects techniques), on ne sait presque rien de la faisabilité et il n'existe aucune alternative au projet engagé. L'autorité centrale a perdu ici beaucoup de sa légitimité, dans un pays où les décisions étaient justement prises généralement après un processus collectif bien accepté.

Selon PHA Frissen, c'est avant tout l'absence d' « architecture du processus de décision » qui explique cet échec : on a beaucoup investi dans les connaissances, trop peu dans ce processus.

2.3.4.2 Réflexion autour d'une méthode

Les difficultés de la Betuweroute ont déclenché en 1998 une réflexion méthodologique sur les outils d'aide à la décision en matière de transport aux Pays Bas. Cette réflexion a été déclenchée par une conférence organisée par le ministère de transports et de l'eau (VWS), qui a débouché sur une série de contacts réguliers entre des chercheurs, des bureaux d'étude et deux ministères (Economie et VWS). En 1999, un appel d'offres a été lancé, géré par l'AVV (organisme de conseil et d'études lié au VWS) et suivi par un comité d'orientation où les principaux ministères et l'ICES (fond d'investissement particulièrement concerné par les transports) étaient représentés. Les recherches ont regroupé les principales équipes néerlandaises spécialisées dans le domaine du transport, des bureaux d'études, des universités.

Le point-clé de ces recherches³⁸ consiste à privilégier l'effort de monétarisation, à travers les méthodes « coût-avantages », afin de disposer au moins d'un langage et d'une reconnaissance de l'ensemble des parties.

³⁸ Il s'agit du programme de recherche sur les effets économiques des infrastructures, OEEI, financé par le ministère de l'économie et celui des transports, qui comprend notamment plusieurs recherches réalisées en 1999 et 2000 par Buck Consultancy International, le Centrum voor Energiebesparing en Schone Technologie (CE), Mu Consult et la Vrije Universiteit, NEI, TNO INRO et RUG, NYFER.

Il est difficile de faire le point en quelques lignes des avancées de ce programme ; nous pouvons seulement souligner quelques points :

-la mise au point, en préalable à l'analyse, **d'une « alternative zéro »**, qui constitue la projection des points clés concernés par le projet toutes choses restant égales par ailleurs ; l'analyse consistera donc à comparer cette alternative avec une option incluant le projet évalué.

-la mise en œuvre de **deux analyses** successives en coûts et avantages, l'une lors d'une phase préalable au processus de décision, une seconde lorsque ce processus sera engagé, après formulation définitive des points clés à examiner et des alternatives possibles. Il s'agit ici d'établir **« un processus itératif »** (de monétarisation), qui permettra d'éviter soit une formulation trop hâtive des alternatives, soit une analyse en coûts-avantages qui ne soit pas suffisamment informée quant au contenu du projet. L'itération doit intégrer au fur et à mesure qu'elles sont achevées, les analyses sectorielles, qui modifient plus ou moins les hypothèses des autres analyses.

-l'analyse en coût/ avantage ne s'arrête pas aux aspects internes du projet. Les outils conceptuels internes à chaque secteur de l'analyse sont en effet assez classiques : analyse du marché, rentabilité ; mais **un repérage des effets externes** avec une monétarisation chaque fois que possible, est effectué, puis une évaluation environnementale. Lorsque la monétarisation n'est pas faisable, elle se traduit en termes d'incertitude, si possible avec des fourchettes haute et basse.

-un soin particulier est apporté à **certains aspects de la mesure** des coûts, qui tranchent avec les orientations habituelles de ce genre d'exercice. L'alternative « zéro » est réalisée sur la base de « la meilleure solution possible » sans le projet ; elle ne consiste donc pas en un scénario catastrophiste (« on ne fait rien »), mais en une évolution probable « sans le projet », en optant pour l'environnement le plus favorable par ailleurs. L'hypothèse retenue pour le marché tient également compte de la réaction de la concurrence (qui existe toujours) et de la capacité d'évolution des offreurs comme des demandeurs. L'inventaire des effets du projet est très systématique et réalisé selon une procédure de référence. Les coûts du projet tiennent compte de la dérive inévitable des coûts d'investissement pendant le projet et des coûts sociaux. Pour les effets externes, une distinction est faite entre les résultats d'une augmentation de l'efficacité et les simples réorganisations de l'outil économique en raison de l'infrastructure (éviter les doubles comptes).

-en ce qui concerne les effets externes, l'effet sur l'aménagement du territoire (concentration et création d'activités économiques liées à un transport plus rapide), sur l'emploi (à travers l'activité de transport elle-même), sur l'activité globale du pays sont mesurés à travers des approches par la macro-économie, les études de cas, l'observation de terrain et des modèles.

-enfin, ces approches mettent en avant **la notion de risque** lié à l'étalement des projets d'infrastructures de transport sur plus de dix ans souvent. La réponse proposée consiste soit à augmenter les taux d'actualisation (ce qui revient à diminuer le poids des avantages de long terme dans l'analyse) qui étaient normalement fixés à 4% par an ; soit à réaliser des scénarios en fonction d'hypothèses variantes sur l'environnement du projet ou de l'application de taux de risque sur certains facteurs de la simulation ; soit enfin à affiner le phasage du projet, par exemple en proposant des scénarios où le décalage entre la réalisation et certaines

opportunités produit des effets négatifs sur l'économie du projet. L'objectif de l'introduction de ces incertitudes est de favoriser des projets plus flexibles et plus résistants aux imprévus.

Comme nous l'avons indiqué plus haut, la première expérimentation de cette nouvelle méthode a été l'évaluation du projet de ligne TGV pour les voyageurs entre Amsterdam, Utrecht, Arnhem et l'Allemagne, dénommé HSL Est³⁹. L'analyse compare l'hypothèse de base où un train à « grande vitesse » circule sur la voie existante (à 140 km/h, quasiment sans arrêt) avec deux hypothèses de nouvelles lignes, l'une atteignant 240km/h et l'autre 300 km/h. Par rapport à l'investissement, les avantages sont très restreints, notamment parce que le gain de temps est assez faible par rapport à une simple amélioration de la ligne existante, parce que le parcours aux Pays Bas est court ; une hypothèse de prolongement en Allemagne ne parvient pourtant pas non plus à un solde positif pour le projet. Il est à noter que la méthode aboutit à une faible valorisation des effets sur l'atmosphère et sur la nature, en partie faute d'outils de référence. Les effets sur la répartition des activités entre les régions et sur le paysage ou la coupure du territoire n'ont pas non plus été chiffrés. Globalement, le solde s'établit entre -3,1 et -6,9 milliards de florins et le projet a été estimé non rentable. Cette expérience a donc aboutit à un constat positif pour la mise à plat des données existantes et leur prise en compte par les acteurs, mais elle reste décevante quant au chiffrage des effets environnementaux qui sont ceux qui posent le plus problème entre le monde du transport dans son ensemble et celui de l'environnement ou des riverains. Il reste donc à vérifier l'apport de la méthode dans une situation où les effets généraux seraient suffisamment positifs pour rendre le projet « rentable », mais où les effets environnementaux seraient très négatifs !

2.4 Conclusion

La description que nous avons tentée des projets récents aux Pays Bas montre qu'un nouveau contexte est né depuis le début des années 1990, avec la montée des préoccupations environnementales et du constat de la nécessité d'une approche globale. L'innovation n'est plus désormais une question technique, mais une question d'élaboration des politiques: c'est avant tout par le croisement des politiques environnementales, des transports et de planification spatiale (urbaine) que l'on peut répondre aux divers problèmes qui sont à l'agenda: encombrements, utilisation excessive de l'automobile, montée de l'insécurité en ville, manque de place pour de nouvelles infrastructures. Par ailleurs, la notion de séparation des transports urbains et interurbains, des transports de marchandises et de voyageurs, n'est plus adaptée au contexte actuel.

Cette évolution a remis en cause l'efficacité du modèle de coopération technique entre acteurs aux Pays Bas. Les études techniques n'apportent plus les réponses recherchées, elles deviennent même un facteur croissant d'incertitude et d'incompréhension.

Les dernières années ont montré:

- l'impasse des procédures classiques de consultation en aval et la remontée rapide des débats vers des questions de fond,
- le manque d'instrument pour le dialogue;

³⁹ Cette évaluation a été menée par Holland Railconsult (ex bureau d'études des NS), le CPB, et les bureaux d'études Intraplan et Buck Consultants. Elle a été publiée par le CPB en Juin 2000 : « Kosten-batenanalyse van HSL Oost infrastructuur ».

- l'incompatibilité d'un dispositif très ouvert sur la consultation et d'une perméabilité des périodes de consultation et d'engagement du projet, aboutissant à un renchérissement considérable des budgets, sans régulation possible;
- la difficulté à établir des justification techniques aux "recettes" les plus connues (manque de certitudes réelles sur la plupart des données de cadrage), face à des problèmes globaux de mieux en mieux maîtrisés par toutes les parties;
- la contradiction qui se manifeste entre des projets locaux et une politique d'environnement ou de transport dont l'objectif est global et sectoriel. Il s'agit ici d'une rupture avec le découpage classique entre secteur et environnement, le second étant considéré comme une simple contrainte à prendre en compte.

Pour retrouver le chemin du compromis et un minimum de stabilité des politiques, deux solutions ont été avancées:

- l'élargissement des outils d'aide à la décision globale** (coût/ avantages par exemple) à la fonction de lieu d'accumulation et de traduction des savoirs des différentes partie;
- l'intervention du débat public le plus en amont possible**, de façon à ce qu'il s'intègre le plus possible dans la recherche d'une solution au problème posé et non le droit des sols ou des riverains confrontés à une nuisance imposée;
- la recherche d'une généralisation**: le passage d'une approche par "projet" à une approche en termes de politiques d'ensemble dans le domaine du transport et de l'aménagement, applicables à toutes les situations comparables. L'idée est celle d'un investissement dans des méthodes reproductibles, qui justifieraient l'investissement important dans l'innovation et dans le processus de décision. Tel est le cas des opérations "Duurzame veilig", de la politique des "nœuds et réseaux" ou des méthodes d'évaluation systématiques.

3 Comparaison avec des situations françaises

La situation française en matière de décision pour les transports depuis la décentralisation est certainement déjà bien connue du lecteur. Il existe bien sûr un ensemble de plans (SDIT et contrats de plan) qui recensent les projets de transport à l'échelle nationale et locale. Parallèlement, les différents plans de transport et de circulation locaux, puis les PDU devaient introduire un lien entre la politique urbaine, l'accessibilité des villes et le système de transport dans la ville. Dans la pratique, surtout au niveau local, les moyens financiers disponibles sont assez systématiquement inférieurs aux projets présentés, la coordination entre les divers niveaux n'est pas suffisamment outillée pour permettre une coordination effective des décisions urbaines et nationales. Enfin, les institutions chargées d'élaborer les décisions sont à la fois très larges, nombreuses et souvent sans réel pouvoir sur les décisions. L'ensemble du dispositif ne produit donc pas clairement de décisions, sauf au niveau le plus élevé de l'Etat.

Ceci induit la nécessité de disposer de réseaux de préparation des décisions communs à divers niveaux : le rôle des relations politiques, des parlementaires maires de grandes villes, des grandes entreprises de transport et des corps de la haute administration permet de dégager des priorités parallèles à celles d'un processus de planification trop large. Cette décision par réseau s'accompagne d'un système de renvoi interne des responsabilités entre le niveau politique, qui cherche systématiquement le garant d'un avis d'expert, tandis que la haute administration cherche à différer les décisions stratégiques, en se couvrant par la décision politique. Dans l'ensemble, ce dispositif ne laisse guère de place aux décisions négociées, ouvertes à l'innovation et prises en temps voulu. Les projets -parfois ambitieux- qui sont finalement engagés souffrent souvent d'une impréparation, d'une faible cohérence et la recherche de solutions est généralement renvoyée au talent des réalisateurs, « sur le chantier ». Au niveau local, la planification des transports pose souvent problème en ce qu'elle contredirait le besoin d'une malléabilité des règles, pourtant chères aux Français, avec l'idée très ancrée d'une « spécificité » de chaque cas, de chaque contexte. Les décisions locales sont généralement prises également sous la pression des événements et selon le même système du réseau, renvoyé cette fois au niveau local. Ainsi, perspective à long terme et ouverture du débat sont rares dans notre pays. Il en résulte globalement des handicaps pour parvenir à un processus innovant en matière de transport et à une élaboration suffisamment longue et ouverte des projets.

Le manque le plus manifeste du dispositif français est certainement sa faible ouverture jusqu'à une date récente aux innovations et à la participation des citoyens. Si le mouvement de défense de l'environnement a progressivement conquis un droit de citer dans les procédures, il n'en est pas de même des habitants des régions concernées, et même d'une certaine façon de ses élus locaux de base. L'information manque le plus souvent et la logique de l'ensemble manque d'explicitation et d'outils permettant le débat. La seule procédure réellement organisée est celle de l'enquête publique, qui reste peu contraignante et d'un résultat limité pour le décideur. Cette situation a abouti à rechercher, pour les grands projets d'infrastructure, la création de « contre-pouvoirs » (comité de suivi, collège des experts, commission d'accès aux documents administratifs, etc.) dont les résultats restent assez limités.

Pour mener une comparaison utile, il est plus simple de reprendre des politiques du même champ, même si elles n'ont ni le même statut, ni la même histoire en France et aux Pays Bas.

Il se trouve qu'un certain nombre de politiques ont été menées dans les deux pays :

-le programme « ville sûre, quartiers sans accident » est très comparable au projet « duurzame veilig » des Pays Bas.

-l'organisation de la concertation autour du transport combiné ou d'un projet ferroviaire important comme le TGV Sud Est peut être rapprochée de celle de la Betuweroute.

3.1 Les programmes français de diminution des accidents en ville : « ville plus sûre, quartiers sans accidents ».

Trois programmes importants ont été engagés ces quinze dernières années par l'Etat, afin d'inciter les municipalités à réaménager les villes afin de diminuer le nombre d'accidents graves : REAGIR, les contrats moins 10% et « Ville plus sûre, quartiers sans accidents »⁴⁰.

Il convient d'abord de remarquer que seul le dernier programme est réellement comparable dans son ampleur et sa globalité avec « duurzame veilig ». Le point de départ de ce programme (commencés peu après les premières expériences néerlandaises) est, comme aux Pays Bas, le constat d'une inefficacité des mesures classiques nationales (limitation de vitesse, ceinture, casques) et l'idée que la citoyenneté puisse être un levier contre la « délinquance routière ». L'idée était qu'avec la décentralisation, il fallait parvenir à une action incitative auprès des municipalités, afin qu'elles prennent en compte dans l'aménagement l'enjeu national de la sécurité routière en ville. Le levier principal de cette incitation devait être la formation, particulièrement celle des agents du ministère de l'Équipement qui devaient bénéficier de ces opérations pour se reconvertir vers le conseil aux collectivités.

Deux différences de contexte cependant expliquent que le programme, qui a commencé réellement en 1988, ait pris fin au début des années 1990:

-la décentralisation a progressivement limité l'engagement financier de l'Etat. Le transfert de ressources financières aux collectivités locales aboutit finalement à un saupoudrage des moyens qui avaient été mis dans l'expérimentation.

-il y a eu une hostilité latente entre architectes (aménageurs) et ingénieurs (routiers), qui se manifestait notamment entre les services correspondants du ministère de l'Équipement, contribuant à décourager l'existence d'un programme qui décloisonnait les financements et les approches. Les architectes pensaient notamment que les erreurs d'aménagement étaient seules responsables des dysfonctionnements, alors que les ingénieurs trouvaient dans ce programme une série de « recettes » où ils pouvaient puiser.

L'origine de ce programme remonte à un engagement électoral du programme du candidat aux élections présidentielles, François Mitterrand, en 1981. A la fin des années 1970, la France est désignée en Europe pour son retard en matière de sécurité routière, en raison du lobby des

⁴⁰ voir la synthèse : « programmes incitateurs de sécurité routière en France » de A Faure et N.Muhlrad, INRETS, Octobre 2000.

constructeurs automobiles et des pétroliers, opposés à toute restriction à la vitesse, comme du problème de l'alcoolisme au volant. C'est donc tout naturellement que l'alternative est désignée : trouver dans l'aménagement des villes un moyen de limiter les risques de circulation. L'élaboration de l'idée est le fait des équipes de recherche psychosociologique et d'ingénierie des comportements routiers, qui approchent pour la première fois au ministère de l'Équipement la situation de la sécurité routière en ville. Jusqu'ici, aucune distinction n'était faite avec la rase campagne. Par la suite, le projet sera repris par l'IRT, puis par l'INRETS, créé en 1984-1985 par fusion de la recherche sur les transports. Dans un premier temps, c'est l'exemple néerlandais qui servira à établir les premières idées : il n'existe aucune association capable de dialoguer directement avec la puissance publique sur ce sujet et d'émettre des revendications précises.

Des contacts ont été établis à cette époque avec les associations existantes (« Droit des Piétons », AFUAC et Ligue contre la violence routière), mais c'est en fait en parallèle au lancement du programme que sera constituée une association, « Rue de l'Avenir », qui posera également le problème en termes de prévention par l'aménagement urbain. Le groupe de travail constitué au ministère de l'Équipement aura des contacts réguliers avec ces associations, et tentera même de les structurer par des budgets d'études. Malheureusement, le monde associatif n'est pas organisé en France pour répondre à un tel programme, en raison du poids des individus et de la petite taille des associations. Ainsi, Rue de l'Avenir ne parviendra pas à traiter ses commandes, qui seront exécutées par un bureau d'études.

Le programme était néanmoins fondé sur la concertation⁴¹ :

-les villes candidates devaient désigner un élu porteur, mettre en place un groupe de travail interdisciplinaire (voies-aménagement urbain) et entre institutions (Etat-Ville-Département), plus des organismes de conseil (CAUE) et le bureau d'études.

-dans quelques cas il y a eu un travail de co-élaboration avec des associations, soit « Rue de l'Avenir » dans les grandes villes, soit des associations d'éducation populaire, de parents d'élèves ou des représentants de minorités. Il y a eu une tentative de fédération avec les associations de familles de victimes, comme aux Pays Bas, mais la greffe a échoué.

-la concertation a été très dépendante du contexte local : contexte urbain (la concertation a été plus facile dans les petites communes ; or le programme a touché une majorité de traversées de villes moyennes, quelques boulevards urbains de grandes villes), contexte politique (présence d'un maire démagogue –qu'il soit démocrate ou non ; ou d'un couple « élu-technicien » en ville moyenne). Dans les grandes villes, la concertation a pris la forme de grandes réunions publiques où l'expression des habitants sur des problèmes concrets était impossible. Dans quelques cas, il y a eu cependant des échanges nourris, soit sur les grands principes, soit sur l'élaboration des solutions. Mais ce résultat s'est avéré très dépendant de l'élu animateur et de l'existence d'une tradition associative : on peut dire que « l'habileté d'un élu pouvait permettre de concilier électoralisme et contrainte envers l'automobiliste » (A.Faure).

-cette concertation a été limitée dans le temps, parce qu'elle était le fait d'individus ou d'associations intéressées par un résultat précis. Rares sont les associations intéressées par une concertation de longue période sur les principes. Une fois le résultat atteint, elles se désengageaient et ne ré-intervenaient que si une réflexion nouvelle sur les transports ou plus récemment sur les PDU apparaissait..

⁴¹ L'analyse détaillée de cet aspect a été réalisé par A.Faure (urbaniste à Arch'urba), l'une des initiatrices du programme, dans une recherche financée par le Prédit ; son aide a été précieuse pour nous informer sur ce programme.

-on peut considérer que seules 3 ou 4 villes sur une soixantaine ont réellement connu une concertation continue sur la question des transports et de la sécurité de circulation en ville (Nantes, Chambéry, Grenoble).

Cette concertation « limitée » s'explique par une double contrainte :

- du côté des collectivités, la concertation est perçue comme un frein à la réalisation, ce qui signifie qu'elle doit s'arrêter à un moment donné ;
- du côté des habitants, il faut une situation particulière, où des personnes s'impliquent sur le terrain, sont efficaces, parfois compétentes professionnellement ou bien le cas très rare d'une réelle tradition associative et citoyenne (Nantes et Grenoble), pour que l'implication se poursuive au-delà du stade de la concertation.

En ce sens, le passage de la diffusion d'information, à la concertation, puis à la participation ne va pas de soi. Il faut un contexte particulier pour qu'il se réalise.

Selon A.Faure et N.Muhlrad, **ces initiatives ont eu un résultat sur le long terme , notamment de façon indirecte, car le programme a été limité dans le temps et à quelques villes :**

- il a certainement permis une certaine prise de conscience de l'enjeu de la sécurité routière en ville dans les municipalités concernées ; ceci a même amené la constitution durable de groupes locaux de travail sur ce sujet dans quelques (rares) cas ;

- mais les principaux résultats tangibles ont été expérimentaux (une quinzaine de villes ont mené de véritables politiques, ailleurs limitées dans le temps et sur certains quartiers) qui se sont prolongées encore dans les années récentes par des politiques sur les déplacements « doux » (piétons et cyclistes) et sur le plan de la remontée des informations sur les causes des accidents graves (mesure des résultats, systèmes d'enquêtes sur certains cas) ;

- des aménagements ont été réalisés dans certaines villes, avec l'aide de l'Etat, mais souvent sans réel contrôle des engagements pris⁴² ni des résultats, notamment pour des raisons méthodologiques ; cet effort a été très discontinu dans le temps en raison des changements de politiques gouvernementales ; il a souffert d'une approche souvent limitée (à un itinéraire ou un quartier) ;

- la formation a été le principal objectif et succès de ces opérations, particulièrement pour le personnel du ministère de l'Equipement, qui envisageait de contribuer ainsi à sa reconversion vers une position de conseil auprès des communes. A travers les actions de diffusion d'information sous forme de guides et de brochures, de documents d'évaluation et de formation (relayée par le CNFPT pour les communaux, l'ENPC ou les CIFP), la référence à des pratiques « exemplaires » de rétrécissement de chaussées, d'aménagement de rond-points, puis l'utilisation de logiciels de projets s'est établie. Bien des documents sont encore en usage aujourd'hui et l'aspect « recettes » a connu un réel succès. Un certain savoir-faire en a résulté, inclus désormais dans la culture technique des cellules d'ingénierie du ministère de l'Equipement et de certaines villes, mais ses applications sont en fait limitées par la mobilité

⁴² Dans le cas des contrats moins 10%, les investissements étaient partagés entre la ville et l'Etat, sur la base d'un objectif à atteindre, qui permettait ensuite la reconduction du contrat. La plupart du temps, ces deux engagements n'étaient pas vérifiés ni atteints. Dans le cas des programmes « ville plus sûre », la question de l'évaluation est posée parce que quelques années sont nécessaires pour avoir le recul suffisant, mais le contexte a souvent tellement évolué qu'il est difficile d'attribuer les changements au seul programme.

importante des agents et les cloisonnements des services (réticence des architectes). Par contre, l'esprit des opérations, y compris quant à la concertation avec les habitants, a eu plus de difficultés à survivre au programme, au point que les guides plus récents des ministères sur ce point ne l'ont pas rappelé. Enfin, les architectes de l'Etat et plus généralement le milieu de l'aménagement sont restés réticents face aux formations et aux documents diffusés.

-par contre, l'approche par « la sécurité à travers l'aménagement urbain » se retrouve dans d'autres politiques (« politique de la ville », politique de l'emploi ou du développement durable, « aménagement des centres bourgs »), qui ont souvent intégré des aspects redevables aux opérations « ville plus sûre » aussi bien dans les séances de formation que dans les programmes d'action. La décentralisation d'une partie de ces actions au niveau régional et départemental a d'ailleurs favorisé cette prise en compte. Depuis, ces discours sur la ville, partant de différentes entrées, produisent de l'aménagement et permettent de répondre aux questions de sécurité, avec une orientation de plus en plus marquée vers le vélo ou les trajets piétonniers. Par exemple, les aménagements de places de villages ont nettement réorienté leur contenu, passant d'une optique de stationnement à une optique plus urbaine et paysagère⁴³.

La comparaison avec le cas néerlandais est ici très instructive. Dans le cas néerlandais, la phase expérimentale a été un moyen de lancer une politique très ambitieuse et systématique, puisqu'elle est censée aboutir à une reprise uniforme de l'ensemble des aménagements de la voirie urbaine dans le pays, avec un engagement financier à long terme, même s'il reste difficile à mettre au point. Il y a là une perception différente de la notion d' « expérience », considérée en France comme une « vitrine » pour une politique dont la généralisation relève de la volonté des pouvoirs publics locaux et doit s'adapter à des situations locales.

Cette perception française est réellement paradoxale : elle retient l'idée de l'exemplarité comme modèle –pour ne pas dire comme norme de « bonne pratique »-, tout en l'appuyant sur des outils à court terme (différentes politiques urbaines sectorielles), dont les retombées dépendent des seules décisions locales. Il faut en France renouveler régulièrement une politique, la parer d'un nouveau cadre ou discours, même si concrètement le mouvement d'amélioration des politiques urbaines se poursuit sous différentes formes. L'idée d'un projet « globalisant » n'est pas perçue comme réaliste par les professionnels du secteur. Trois éléments essentiels ressortent de cette façon d'agir : d'une part les recettes concrètes réussissent à s'implanter à conditions qu'elles apparaissent comme des modules limités et adaptables (comme un « mécano ») ; d'autre part, la réflexion générale sur la ville doit en permanence se renouveler, comme si les contextes évoluaient en permanence, parce qu'il faut satisfaire au besoin de rupture (surtout en cas d'alternance) pour mener une politique quelle qu'elle soit ; enfin, l'autonomie locale doit rester la règle, une politique nationale devant rester « incitative » (donc limitée), respectueuse de la spécificité locale, et d' « avant garde » (permettre une réorientation en anticipant l'évolution). On comprend ici le paradoxe d'un Etat confiné dans l'action ponctuelle et conjoncturelle alors que les collectivités locales sont en charge des changements « structurels » !

La décentralisation aurait dû aboutir à un choix de programmation interministérielle dans le cadre des contrats de plan et sur longue période, afin de prendre en compte le temps de diffusion d'une politique. La réalité a été une politique ponctuelle (sauf pour REAGIR, qui est en fait surtout un système d'information interne à l'Etat) dont le prolongement a été assuré

⁴³ Dans une enquête réalisée récemment sur la déontologie des services d'ingénierie de l'Equipement, nous avons rencontré de nombreuses DDE qui mettaient en avant ce type de réalisation pour démontrer leur préoccupation de l'intérêt général (voir guide de déontologie, DGUHC, 2001)

par d'autres politiques et par des actions de formation. On peut imaginer que les responsables politiques nationaux ne croyaient pas à l'efficacité d'une telle politique ou qu'ils avaient d'autres priorités. Mais surtout l'Etat était en position de repli dans ces premières années face à des élus qui se sentaient enfin débarrassés du pouvoir tutélaire, donc des services de l'Etat ou des bureaux d'études imposés par lui. Le message de l'Etat, puis de certaines associations (« la vitesse tue ») est certes passé, mais de façon indirecte et sans prolongation sous forme de programmes communs. Le ministère de l'Equipement comme les villes portent ce message, mais de façon séparée.

Second paradoxe, la concertation des acteurs locaux et des habitants est ici la règle dès le lancement du programme, mais elle ne semble pas jouer un rôle moteur dans la conception des réalisations. Les opérations « Ville plus sûre... » impliquaient des groupes de travail locaux, comprenant les associations, les professionnels de l'aménagement, à côté des services de la Ville et de l'Etat et prévoyaient une concertation avec le public. Pourtant, le contenu des programmes ne donne qu'une place limitée aux propositions des usagers, à leurs initiatives et à leurs droits de contrôle des résultats ; ceci ne tient pas réellement à un manque de consultation, mais à la durée limitée des opérations, à leur caractère « contractuel », puisqu'elles distinguent clairement une phase de concertation en amont et une phase de réalisation en aval. Le couple « Etat-commune » domine largement la phase technique et de réalisation. Par comparaison, le système néerlandais ne met pas en place de dispositif « exceptionnel » en faveur de la concertation avec les habitants, mais intègre l'action dans un programme dont l'ampleur impose de toutes façons cette concertation de façon systématique, année après année. L'importance de l'effort d'information, le rôle de relais qui est attribué aux associations (pour faire pression sur les mairies) met l'habitant et le quartier au cœur du dispositif opérationnel, alors qu'il n'est pas réellement dans le dispositif institutionnel.

Dernier paradoxe, celui du caractère interdisciplinaire, très marqué dans les intentions pour le cas français, qui s'est appuyé sur une procédure interministérielle, alors qu'un seul ministère intervient dans le cas néerlandais. Or, justement, le lien qui est établi étroitement aux Pays Bas entre le développement durable et le réaménagement des villes, n'est pas mis en avant dans le cas français, où les ministères ont finalement poursuivi chacun sur une logique sectorielle (même celui de l'Environnement) de répartition des projets « par mode de transport » (routier, vélo, piéton, ferré, etc.). L'interprétation peut ici être triple : soit cette politique, qui a eu pour origine et pour lieu de capitalisation les instituts de recherche périphériques au ministère de l'Equipement, notamment l'INRETS et le CERTU, était trop extérieure aux services sectoriels, ce qui expliquerait d'ailleurs sa faible résistance aux changements politiques et aux forts cloisonnements qui existent par ailleurs dans les services de l'Etat et municipaux. Ils n'ont donc « faire passer » ses aspects autres que routiers. Par ailleurs, il faut souligner le retard important de la France dans la prise de conscience des enjeux environnementaux et la nécessité d'une autre politique urbaine, qui n'aura lieu qu'après 1997.

Les services des DDE ne peuvent être incriminés, puisque l'un des résultats au moins est leur sensibilisation au problème. Ce sont aujourd'hui l'INRETS et le CERTU qui évaluent la politique menée et la rapportent à l'étranger en tant que modèle. Par contre, le lien entre cette nouvelle approche de l'aménagement urbain et la politique dite de développement durable est mis en avant par des associations pour appuyer leurs propositions en faveur des transports et de la circulation « doux ».

3.2 *L'évaluation des grands projets ferroviaires*

Comme dans le cas de la circulation urbaine, la réflexion a été menée assez tôt en France, mais elle a pris de l'ampleur quant à la prise en compte d'orientations réellement innovantes lors des travaux du groupe « TRANSPORTS 2010 »⁴⁴, qui a notamment débouché sur le rapport Boiteux sur le choix des investissements dans le domaine des transports⁴⁵ et sur une prise en compte des évolutions européennes concernant le marché des transports et la gestion des grandes services publics.

Le rapport Boiteux avait mis en évidence la très grande disparité (et parfois la faiblesse théorique) des méthodes d'évaluation, une faible capacité à monétariser les effets sur l'environnement et l'insuffisance de transparence comme de prise en compte des incertitudes. Parmi les recommandations, une insistance particulière était donnée au caractère « intermodal et uniforme » de l'expertise, au maintien d'une approche très ouverte des options, à l'élaboration d'un scénario de base accepté par tous, et à une prise en compte du plus grand nombre d'externalités possible. Nous retrouvons ici une grande partie des questions que le système d'évaluation néerlandais a cherché à résoudre, semble-t-il avec succès.

Par contre, à nouveau, la démarche n'est pas partie du dialogue avec les différents acteurs, et notamment les usagers ou les associations environnementales –dont la préoccupation est pourtant très proche-. Le groupe transports 2010 est exclusivement administratifs. Celui présidé par M.Boiteux comportait des représentants d'administrations, de la SNCF et quelques universitaires.

3.2.1 **Le transport combiné.**

Si l'on se prend l'exemple du « ferroulage » et du « transport combiné »⁴⁶, qui constituent un aspect incontesté de l'évolution souhaitable, le débat a été lancé en France, il y a déjà de nombreuses années, mais n'avait débouché sur aucune réalisation ni projet concret. Les raisons données à ce sujet⁴⁷ font état de plusieurs explications :

-la France dispose d'un réseau ferré en bon état, ce qui limite l'intérêt pour la création d'infrastructures nouvelles ; il existe un certain nombre de « goulots d'étranglement » qui nécessiteraient des investissements, mais une fois ceux-ci réalisés, l'opinion qui prévaut est la possibilité d'un développement aisé du transport de marchandises.

-réciproquement, la France n'est pas un pays qui vit du transit : il n'y a plus de grand port, peu de grands centres industriels vivent de la transformation des produits venus de l'étranger, le transports est conçu comme un problème d'intendance, non comme un secteur économique à part entière, même si certains produits de haute technologie sont exportés. Les conditions ne

⁴⁴ « Transports 2010 », rapport du groupe présidé par le commissaire au plan, la documentation française, juin 1992, 516 pages.

⁴⁵ « Transports : pour un meilleur choix des investissements », rapport commissariat au plan, édité à la Documentation Française, Paris, 1994.

⁴⁶ Il est étonnant de voir avec quelle insistance le débat français distingue les trois formes de ferroulage (le transport conteneur, le transport des remorques et celui de l'ensemble du véhicule) dont seul le dernier suppose une infrastructure spécifique en raison du poids ; cette distinction ne se retrouve pas dans les autres pays, parce que, de toutes façons, il est considéré qu'un transport de marchandises efficace doit reposer sur une infrastructure spécifique pour des raisons de débit.

⁴⁷ Voir par exemple le rapport Larcher présenté au Sénat en 1998.

permettent donc pas l'établissement d'une stratégie globale des transports. Les objectifs en la matière sont généralement calés après avoir défini des objectifs de croissance économique.

-la SNCF (et l'Etat dans une certaine mesure) croit pouvoir rester à l'abri des effets des directives européennes sur la libéralisation du marché du fret et conserver un monopole durable ;

-la SNCF ne manifeste pas un intérêt fort pour le marché du fret, qu'elle a abandonné depuis deux décennies ; elle donne systématiquement priorité au trafic voyageur, ce qui limite considérablement son efficacité pour le trafic marchandises ; convaincue du caractère non rentable du transport de marchandises, elle ne dispose pas de « projets tout prêts » sur ce thème dans ses services, qui pourraient répondre rapidement à des contextes politiques périodiquement favorables. A chaque nouvelle opportunité, il faut reprendre le problème à zéro, rebâtir une stratégie et des propositions.

-la pression des grands ports a été faible (est-ce parce qu'ils sont gérés par des institutions dépendant du même ministère ?).

-l'espace national important et le faible peuplement ne créent pas de sentiment aigu de nuisance ou de crise du secteur des transports de marchandises. Les effets externes (pollution de l'atmosphère et encombrement), qui représentent les principaux dommages, sont loin d'être ressentis comme graves par la majorité des Français, d'autant que progrès social des dernières années dépasse largement les conséquences environnementales de la reprise.

Il résulte de ce qui précède que l'on a beaucoup déclaré et peu agi en ce domaine en France ; le contournement de la France par le réseau ferroviaire de marchandises européen est en cours, qui limite d'autant la pression sur la SNCF pour évoluer.

Le contexte politique a néanmoins évolué :

-un objectif a été défini en 1999 : doubler le transports de marchandises par le rail en dix ans, tripler celui du transport combiné.

-la présidence française de l'Union Européenne, en 2000 a mis à l'agenda le projet d'un système européen de chemins de fer, donc d'une infrastructure coordonnée à travers une priorité au « transport combiné ». Un livre blanc a été publié sur la question des transports ferroviaires par l'Union en 2000. Le ministère des transports s'est attaché à relancer périodiquement les décisions sur ce plan : commission du Sénat, colloque, déclarations de soutien, etc.

-des propositions émanent désormais du secteur privé spécialisé dans le secteur du ferroutage (projet Roos, wagon Modalohr, projet Granruban) ; des groupes de pression sont désormais en place : groupement national des transports combinés, mouvements liés aux accidents du tunnel du Mont Blanc, associations locales de défense de l'environnement, transporteurs routiers et sociétés d'autoroute, GIFF (clients du fret ferroviaire) ;

-un certain nombre de rapports ont démontré l'importance de ces projets (rapport Perrod en 1998, un projet d'ensemble présenté dans le cadre du Prédit, étude RFF en 1999 d'un schéma national, deux rapports au CES).

Dans ce contexte, il est intéressant d'examiner, par comparaison avec le cas néerlandais, la façon dont le débat public, la contre-expertise, la clarté du système décisionnel sont assurés en France, même si les projets ne sont pas encore à un stade opérationnel.

Il ressort de l'examen des documents que **la réflexion s'est centrée avant tout sur l'organisation du système d'offre et très peu sur l'ouverture d'un débat incluant les aspects environnementaux** ; d'autre part, un cercle vicieux apparaît entre des objectifs ambitieux et une demande correspondante de moyens supplémentaires, qui induit des débats soutenus sur l'usage de cette aide sans reposer la question de l'organisation de la SNCF, alors que le développement rapide de la demande ne rencontre pas de moyens suffisants pour y répondre ; enfin, les propositions évitent les mécanismes de la concurrence rail-route par crainte d'un débat social trop houleux.

Les problèmes du transport combiné tels que recensés par le rapport Perrod⁴⁸ :

- la tarification routière est très basse par rapport au régime général des prix en raison de données structurelles (conditions de travail, insuffisante internalisation des effets externes, rapports de force favorables aux chargeurs dans un marché très dilué),
- le transport ferroviaire de marchandises a une vitesse moyenne trop basse par rapport à la route et trop incertaine. Par ailleurs il est subordonné aux trafics voyageurs auxquels une priorité systématique est accordée.
- le transport combiné est fragile car très sensible à la qualité de service puisque la route sait tout faire et peut tout faire, que l'ensemble de l'économie fonctionne maintenant à flux tendus et que, dans la pratique, la route, elle, accorde une priorité au fret. Ainsi, les retards aléatoires du chemin de fer sont très pénalisants pour ce système : un client se gagne lentement mais se perd très rapidement !
- le transport combiné n'est pas le fait d'une seule entité économique maîtrisant l'intégralité du système mais d'une chaîne d'intervenants qui doivent coopérer pour assurer un service de qualité. Ainsi cinq fonctions peuvent-elles être distinguées : le gestionnaire d'infrastructure, le tractionnaire principal, les gestionnaires de chantiers, les transports routiers terminaux et enfin l'ensemblier qui organise la chaîne.
- le transport combiné a vu, grâce au fort soutien des pouvoirs publics, son trafic augmenter très sensiblement ces dernières années ; de ce fait, les chantiers les plus dynamiques sont en voie de saturation.
- le transport combiné, pour être vraiment performant, doit être « massifié ». Pour ce faire, il doit poursuivre deux objectifs souvent contradictoires : concentrer les trafics tout en desservant de façon fine la zone d'achalandage.

Le rapport Perrod souligne également **l'ambiguïté de l'appui public au développement de ce type de transport**, qui présente un intérêt par ses effets externes essentiellement, mais se trouve également porté par un contexte de libéralisation du marché :

« Il faut renforcer la "soutenabilité" de cette politique. Ses justifications théoriques sont toujours à rappeler et à mettre à jour, qu'il s'agisse des règles de la concurrence, du dosage judicieux de la transaction marchande et de la réglementation, du champ et des modalités des interventions publiques, de l'appréciation des enjeux et de la mesure des effets des actions engagées. Ses moyens opérationnels sont toujours à trouver, dans un contexte de rigueur budgétaire et de montée des besoins de financement public.

⁴⁸ Mais aussi par d'autres études engagées notamment par la DATAR (« Transport combiné de marchandises » 4D, 1998-2000).

Du reste, politique des pouvoirs publics et gestion des opérateurs ne sont pas indépendantes. D'une part, les acteurs économiques ne s'engageront massivement dans le transport intermodal que s'ils ont des perspectives stables, à long terme, si l'engagement de soutien des pouvoirs publics est pérenne. Réciproquement, le soutien public au transport intermodal sera d'autant plus facile à assurer qu'il portera sur des montants plus réduits, c'est-à-dire que le déficit commercial face à la concurrence routière sera plus petit. »

Les propositions du rapport Perrod ont surtout été centrées, nous l'avons dit, sur l'organisation de l'offre et sur des conditions générales permettant de développer ce marché. Elles ont été bien reçues, mais peu suivies. La SNCF a signé en mars 2000 un premier accord pour augmenter la qualité du service sur 3 axes, mais la première année d'application n'a pas permis d'atteindre l'objectif fixé, tandis que le trafic stagnait. Un projet de ferroutage est à l'étude sur un trajet continu Nord Ouest-Sud Est, mais suppose d'importants investissements sur le réseau, que la SNCF comme RFF ne semblent pas mettre en œuvre. Des investissements ont été engagés, mais la SNCF semble avoir donné priorité à la reconversion de ses sites (généralement d'anciennes gares de triage), non au caractère économiquement et techniquement favorable des lieux. La réaction des professionnels (routiers et utilisateurs) se fait sentir, à la fois sur le problème social posé et sur l'insuffisante qualité du service rendu par la SNCF. Il n'y a pas eu d'ouverture significative du partenariat de CNC et de Novatrans avec le secteur privé. Le CNT envisage de lancer un débat sur la base du « Livre Blanc » de l'Union Européenne à ce propos, fin 2001, pour relancer le dossier.

Les difficultés spécifiques à la France pour lancer un débat sur ce sujet sont nombreuses :

-le mouvement associatif est peu présent : la FNAUT s'intéresse surtout au transport des voyageurs, les associations environnementales se cantonnent aux aspects législatifs qui encadrent les grands projets. Il n'y a pas de « vox populi » sur ce débat. Seuls les utilisateurs et le patronat se sont exprimés à travers l'AUTF, qui dispose de permanents, mais limite son champ au seul problème du service rendu ; ainsi s'opposent le discours patronal favorable au développement du transport combiné sous condition d'une limitation du droit de grève à la SNCF et sans taxes sur le transport routier (qui renchérirait immédiatement le coût es marchandises en France) ; et le discours environnemental réclamant une tarification de la route (au moins à son coût social marginal). Entre les deux plane le doute sur la mise en place réelle d'une offre concurrentielle de la part de la SNCF.

-les élus sont par contre présents, mais de façon sporadique et manifestation liée à des contextes électoraux. Le ferroutage est un thème intéressant, car il fait l'unanimité dans la population, il met en difficultés le gouvernement quel qu'il soit en raison de l'impossibilité d'agir car le dossier est bloqué, et la concurrence entre élus est faible en raison de la technicité du sujet. Successivement, le « Conseil National du Transport Combiné », puis plus récemment la commission transport/ intermodalité/ environnement ont été créées par des élus ayant des ambitions élevées en ce domaine.

-les institutions chargées d'organiser le débat sur les transports n'ont pas une réelle compétence, de par leur statut, pour porter le débat sur la place publique, à moins d'y être invitées par leur ministre de tutelle. Leur fonction se limite à faciliter le dialogue entre partenaires. Mais cet aspect institutionnel n'explique pas tout : ces instances renvoient sur le politique la responsabilité d'ouvrir le débat, celui-ci est pris en permanence dans les échéances électorales, et les conséquences globales du dossier sont telles que tout débat deviendrait inévitablement « dangereux », parce qu'il reposerait la question sociale à la SNCF et chez les routiers, la question des droits de grève dans le transport, celle de la privatisation de la SNCF, etc.. Le politique préfère de loin une approche « par entreprise » (RATP, SNCF,

routiers) qui évite la surenchère syndicale et la question de la représentativité des différents syndicats dans un débat national.

-les deux principaux intéressés, CNC et Novatrans, sont en situation économique difficile. Ils ne sont donc pas en mesure de porter le dossier.

-l'état de la réflexion sur le sujet en France aboutit à de grandes incertitudes sur l'opportunité d'une politique active en faveur du transport multi-modal. La position et la multiplication des lieux d'éclatement du transport, l'effet probablement important sur la congestion autour et dans les villes, le délai important pour parvenir à une réalisation effective suggèrent que d'autres pistes (amélioration des véhicules et des carburants, autoroutes automatiques, amélioration de la productivité globale des transports, taxes de transit) pourraient avoir un effet aussi fort. Enfin, l'induction probable pour un important trafic de transit Nord-Sud est vécue comme peu intéressante pour le pays, sinon en nuisances et en investissements dévalorisés ; à la limite, bien des acteurs du secteur préféreraient l'établissement d'une voie de contournement de la France, comme celle qui s'est constituée entre l'Italie et les ports du Bénélux.

-les instances sont totalement séparées entre le transport de voyageurs et de marchandises, entre le transport interurbain et urbain. Or, il s'avère que le dossier ne peut être traité de façon isolée, puisque les deux objectifs de fond, respecter les engagements de Kyoto et réduire les encombrements, ne peuvent être abordés dans l'un ou l'autre contexte séparément.

Dans l'ensemble, ce dossier évolue sur **un faible fond de débats**. Malgré l'existence d'instances nationales chargées d'évoquer de tels choix avec les diverses parties concernées (conseil supérieur des transports, CSSPF) et un grand nombre de colloques, le débat est très concentré sur les aspects techniques de la mise en place du produit, très peu sur les conditions économiques/ sociales et sur les objectifs environnementaux, comme si ceux-ci allaient de soi. Or, une grande partie du problème se situe à ce niveau : sans prendre en compte les coûts environnementaux et la charge publique des infrastructures, il est difficile de changer les données du problème. D'un côté, une entreprise ferroviaire publique repose sur des budgets d'investissement trop restreints pour suivre un projet réellement innovant et à la mesure d'un changement du marché ; de l'autre, toute aide publique trop forte, aboutirait à un problème social dans le secteur routier concurrencé, donc à des mouvements sociaux dont on connaît l'effet sur les pouvoirs publics. Enfin, l'adaptation de l'entreprise publique à un marché concurrentiel est difficile, tant les habitudes sont assises à l'abri du monopole. Les changements sont donc lents à venir et la progression indéniable de ce type de transport est très au-dessous des espérances.

En 2001, la publication d'un second rapport Boiteux, qui approfondit certains aspects du premier, notamment sur la monétarisation des effets environnementaux et du temps de transport, permettait d'espérer un sursaut. Or, malgré sa qualité, ce rapport est à nouveau resté dans l'ombre de questions très techniques, discutant de valeurs théoriques des données physiques issues d'un projet et non de cas concrets. Le débat public est très limité parce que les conséquences des avancées proposées ne sont pas mises en évidence ; par exemple aucun projet en cours ou envisagés, dont celui du ferroutage, n'est cité. Des doutes sont émis par de nombreuses personnes rencontrées sur l'utilisation des valeurs de monétarisation proposées par les décideurs, tant elles apparaissent discutables et théoriques ; mais ces valeurs pourraient

peut-être trouver une concrétisation dans la définition politique d'un coût pour atteindre l'objectif environnemental souhaité.

Un projet très comparable à celui de la Betuweroute a été envisagé par le port du Havre, dont la situation rappelle par bien des points l'enclavement de Rotterdam.

3.2.2 Le TGV Sud Est.

Un second cas intéressant est celui du TGV Sud Est, où le dialogue a été particulièrement difficile entre les populations des régions traversées et l'autorité chargée du projet. Nous nous trouvons ici plutôt dans un contexte de défense de l'environnement face à de grands projets de l'Etat, mais le contexte des transports est néanmoins spécifique.

L'un des cas les plus exemplaires est la définition du tracé aux confins de la Drôme et du Vaucluse, relatée dans un livre récent⁴⁹. Il s'agit d'un exemple désolant d'un grand projet de l'Etat et de la SNCF, intervenant sur un territoire limité avec une intervention au plus haut niveau de l'Etat pour interdire un tracé à travers le vignoble. Le projet est alors renvoyé sur la vallée du Rhône, au milieu des zones urbaines, inondables ou confrontées à des risques d'accidents industriels graves.

Bien que le processus soit bien connu, il est intéressant de reprendre quelques aspects de la façon dont le dialogue a été engagé avec la population (élus inclus) :

-il n'existe **pas de « processus organisé de décision »**, mais un simple exercice du pouvoir de la part des services de l'Etat. L'élimination du tracé traversant les vignes n'a pas été expliquée : elle est habillée d'un simple qualificatif de « protection ». L'approche de la SNCF est d'abord purement technique et n'est accompagnée au départ d'aucun examen environnemental ou en matière d'aménagement du territoire en parallèle. Il n'y a eu aucune consultation à l'origine du ministère de l'environnement, qui s'est par la suite plusieurs fois opposé, sans succès, au tracé.

-pourtant, des procédures nombreuses de recours ou de consultation existent. Mais, in fine, les décisions sont prises sans tenir compte des expertises et de la loi (consultations, avis, respect des règles d'urbanisme ou de protection de l'environnement), selon le schéma initialement prévu. Le dispositif est globalement celui d'une décision unilatérale de l'Etat et de la SNCF, pour lesquelles **le débat n'est qu'une simple étape de communication**. Lorsque celle-ci tourne mal, parce que le projet suscite une révolte des populations concernées, les méthodes utilisées sortent franchement de la légalité (utilisation abusive des forces de l'ordre, refus de protection des citoyens de la part de l'Etat comme de la Justice). Dans le cas cité ici, cette conclusion est vécue comme un véritable déni de justice et une irresponsabilité des pouvoirs publics, aussi bien par les élus locaux que par la population. Cette façon d'agir contribue donc à l'image très négative du public sur les autorités politiques et administratives du pays.

-lorsque la contestation du tracé (et non du projet TGV dans son ensemble) s'est développée sur la base d'une information très restreinte du public, la réaction de l'Etat est celle d'une **gestion politique** : tentatives d'intimidation des « trublions », publication de démentis

⁴⁹ « Le TGV du Prince » de M.Cuvelier, ed. Dagorno, 2001, 260 pages.

mensongers, action individuelle auprès des différents acteurs pour obtenir leur soutien et éviter l'élargissement de la contestation, débats sans compte rendus, etc..

-lorsque la crise devient plus grave, le recours **aux « missions d'experts » internes** intervient : il s'agit systématiquement : de hauts fonctionnaires choisis pour leur fidélité (rarement pour leur compétence), de mission non contradictoires secret et pouvoir unilatéral de la mission), de contenus très politiques (rarement justifiés), de conclusions souvent transformées lors des conférences de presse ou des déclaration officielles. Autrement dit, l'expertise n'est pas ici un recours mais un outil du pouvoir, afin d'appuyer des conclusions prédéfinies. Il n'y a pas de déontologie de la mission d'expertise (pas de publicité des données ni comptes rendus de réunions), ni d'organisation de la réflexion, par exemple avec un cumul de l'information d'une mission à l'autre, un champ si possible cohérent, etc. Ainsi, certaines missions avaient d'emblée écarté la question des risques majeurs comme s'il s'agissait d'un « aspect interne à voir lors de l'étude du projet ».

-les administrations concernées (Equipement, Environnement, Santé) se réfugient derrière la décision politique et ne s'engagent pas : **elles renvoient la responsabilité** sur les experts, lesquels s'engagent relativement peu, puisqu'ils interviennent sur des questions limitées (et non globalement) et répondent à des questions très précises. Les politiques font eux-mêmes appel aux experts pour s'abriter en cas d'incident ultérieur. Dans son ensemble, l'expertise aboutit à renvoi de responsabilités entre les intervenants, qui permet de prendre les décisions demandées sans engager les intervenants dans le futur. Dans la pratique, la prévention des risques et des nuisances n'est pas réalisée et le seul niveau d'administration qui s'en préoccupe est le niveau local (les maires de base), sans pouvoir en ce domaine.

-la contre-expertise des associations de défense locales n'intervient que très tard (ici par la proposition de trains pendulaires sur les voies existantes), parce qu'elle passe par une reprise de la réflexion en amont, sur le principe même du projet, après échec des tentatives pour infléchir la définition locale du tracé.

Cet exemple n'est pas unique et semble favorisé par une faible organisation de la société civile en France, comme par la présence de grandes organisations monopolisant la conduite de ces grands projets, l'autorité sur le sujet et l'expertise. Le milieu associatif pose un problème spécifique dans le cas français :

-il apparaît généralement lors de la phase opérationnelle, lorsque l'information détaillée sur le trajet ou les implication d'un projet intervient ;

-il est peu structuré au niveau national, puisque la seule association indépendante du secteur, la FNAUT, centre son activité sur le service dans le domaine des transports ferroviaires, sur quelques grands projets de transport urbain et n'a qu'une action très limitée dans les autres domaines.

-le milieu associatif tient à son indépendance et à son enracinement local : il refuse d'être encadré et enfermé dans des fédérations, qui cherchent elles-mêmes à déterminer le comportement de leurs adhérents. Ici aussi, les liens personnels jouent un rôle important.

-assez rapidement, les associations doivent utiliser des événements médiatiques et à la limite de la légalité pour se faire entendre comme interlocuteurs, car ils sont d'emblée considérés comme concurrents de la légitimité des élus. Puis ils apprennent progressivement à maîtriser les dossiers, généralement mieux que leurs interlocuteurs porteurs du projet pour la partie qui concerne leur territoire. En désespoir de cause, c'est le recours judiciaire qu'ils interpellent avec un succès variable.

-enfin, les associations sont fragiles, dépendent de quelques animateurs, souvent retraités ou fonctionnaires, lourdement impliqués dans la charge du fonctionnement de la structure et parfois visés directement par les pressions extérieures.

Ce processus est donc négatif sur tous les plans : il représente une perte considérable d'énergie autour de moments clés des procédures, sans aucun apport concret sur le fond ; il crée un contexte peu favorable à la démocratie ; il apporte essentiellement des surcoûts aux projets, sans jamais parvenir à un réel débat et co-élaboration, ni à une évolution des projets pour en limiter les aspects négatifs. Assez rapidement, les citoyens militants acquièrent une réelle expertise qui n'est pas mise à profit, tant elle est perçue par les politiques et techniciens comme une accusation d'incompétence à leur égard. Mais elle parvient parfois, à force de procédures judiciaires, à faire éviter de graves erreurs aux politiques, qui n'en sont pas pour autant reconnaissants. On peut citer l'action de Trans'cub à Bordeaux, qui a évité à la communauté urbaine le gouffre d'un métro (mais celui de certains tronçons du tramway ne le sera pas). Ou l'intervention de l'ADTC à Grenoble qui a été à l'origine d'une politique d'aménagement des voies de quartiers pour la sécurité des habitants et de l'abandon d'une infrastructure très coûteuse, voire de l'association des à propos du contournement autoroutier de Lyon.

On pourrait imaginer un autre parcours des décisions en matière de transport :

- saisine du projet par le Parlement ou par la collectivité locale;
- engagement des consultations sur le fond ;
- proposition de tracés et mesure des coûts et avantages ;
- débat public et local ;
- décision.

Un tel dispositif supposerait que l'ensemble des parties s'investissent fortement sur l'élaboration du projet dès le début. Il est probable que la mobilisation des associations et de la société civile soit difficile à ce stade, faute de professionnalisation et d'organisation collective. Au stade des comparaisons de tracés, par contre, la mobilisation peut être très importante et la professionnalisation dépend de la quantité d'information qui est transmise par le porteur du projet. Il est aussi possible, à ce stade, de revenir alors sur la phase d'élaboration antérieure, par exemple sous la forme d'alternatives. Autrement dit, le processus de professionnalisation qui se manifeste dans le combat et dans les recours juridiques pourrait aussi bien se concentrer sur le contenu du projet, avec l'apport significatif de populations connaissant bien leur territoire.

3.3 Conclusion

La situation française apparaît finalement moins éloignée du cas néerlandais qu'on ne l'imaginait au départ: nous retrouvons la même incertitude sur les concepts de base de la politique des transports, la remise en cause des "recettes", la rupture des limites antérieures entre les différents champs (l'urbain et l'interurbain, la national et le local), la difficulté à innover concrètement malgré l'existence d'une expertise forte dans les organismes publics et l'inadaptation des dispositifs de consultation des citoyens autour de la notion d'intérêt public. On peut également ajouter que la notion de "compétences" des différents niveaux d'autorité

(local, régional, national) est de moins en moins claire dans les deux pays, en raison du lien qui unit les actions aux différents niveaux.

Mais deux différences sautent aux yeux:

- la faiblesse du dispositif de formation des décisions publiques en France;
- le caractère anachronique de l'usage de l'intérêt public, du fonctionnement de l'Etat et du pouvoir d'agir dans les territoires locaux à cet effet, de la part d'un Etat démocratique et décentralisé;

A la lumière du cas néerlandais, le risque d'une dérive des dispositifs français n'est pas très difficile à prédire. Il est probable que la mise en œuvre de grands projets techniques soit de plus en plus longue et périlleuse pour l'autorité politique, que la maîtrise des contenu soit accentuée faute de connaissance suffisante des contextes locaux, et que le désarroi des décideurs face à de grands problèmes (l'extension de l'usage de l'automobile, la croissance de la mobilité, les encombrements et l'insécurité routière) se développe. Le modèle néerlandais peut d'ailleurs faire craindre une passivité croissante de l'autorité publique, qui n'est pas souhaitable.

On peut imaginer plusieurs idées transférables du cas néerlandais et répondant malgré tout au contexte français :

- la notion de "projets à facettes" obligeant à décliner tout projet important suivant les facettes qu'il devra avoir avec quelques politiques essentielles (ici l'environnement et la politique d'urbanisme pour tout projet de transports)
- la mise en place d'un processus de décision formalisé, comprenant en amont et dès la mise à l'agenda, d'une ouverture du débat public, permettant d'ouvrir l'éventail des solutions aux intervenants les plus divers (professionnels, associations, voire simples citoyens à travers la communication de documents de propositions). Cette phase amont limiterait la "remontée" du projet à ses origines (à travers des commissions d'enquête) lorsque l'on passe au stade de la déclaration d'utilité publique.
- le recours à un outil unique d'évaluation ("dossier d'évaluation") permettant de cumuler l'information et les connaissances relatives à un projet sous une forme unique et compréhensible par tous. Nous avons vu qu'il était désormais ouvert aux Pays Bas, sous la forme d'une évaluation coût/ avantages, dès le lancement du projet puis progressivement abondé au fur et à mesure de l'avancement.
- la recherche autant que possible d'une unité des méthodes et des solutions, lorsque c'est légitime, au nom de la logique et non d'une normalisation. Le rappel incessant de la spécificité de chaque situation locale en France cache en fait une difficulté à obtenir des actions dans un certain nombre de domaines, comme la sécurité et le droit à un environnement de qualité, qui sont certes décliné avec des différences de contextes, mais ne peuvent être ignorés sur le fond.

Il reste certainement une culture particulière de l'Etat en France, qui repose notamment sur la souplesse des relations individuelles pour adoucir un excès de règles lourdes et inapplicables; mais on peut supposer que ces réseaux, placés dans un contexte plus organisé et plus ouvert aux problèmes réels des citoyens, disparaisse progressivement sans dommages pour nos grands projets technologiques.

4 De la complicité à l'ouverture: diversité et démocratisation du débat sur les transports

Depuis quelques années, la question de nouveaux modes de participation des habitants, des professionnels et des groupes d'intérêt connaît un regain d'intérêt pour l'innovation dans le domaine des transports. En effet, l'innovation technologique trouvait jusqu'ici le plus souvent sa racine dans le monde industriel ou dans les grandes entreprises, qui s'appuient sur les grands projets de transport pour «réparer», généralement avec retard, les goulots d'étranglement des villes et des grandes liaisons. En France, le contexte institutionnel a donné à l'Etat un rôle particulièrement important dans la mise en place du cadre des projets, mais aussi dans la proposition des solutions, à travers son poids dans l'ingénierie et l'investissement en matière de transport.

Ces derniers temps, les problèmes ont été posés de façon plus globale, en intégrant la question de l'effet de serre, la prise en compte de la sécurité et de la qualité de l'environnement urbain. Ces nouvelles contraintes ont considérablement déplacé l'angle par lequel l'innovation intervient dans les transports urbains et dans l'aménagement. Bien des idées nouvelles ont alors des trajectoires inattendues, à travers les associations de défense des usagers, des organismes professionnels, des publications. Un grand nombre de ces idées sont venues de pays qui ont été des laboratoires de l'aménagement urbain, notamment la Suisse et les Pays Bas.

Il nous a donc semblé intéressant de mieux connaître l'organisation de la négociation et de la décision qui prévaut aux Pays Bas, pour comprendre les conditions qui en ont fait l'un des lieux d'innovation en ce domaine; nous ne souhaitons cependant pas en faire un modèle: les Pays-Bas connaissent en matière de sécurité, d'encombrements, de progression des déplacements automobiles, et de blocage de grands projets⁵⁰ une situation délicate; les pays riverains se plaignent aussi de la versatilité des décisions néerlandaises, qui provient de la possibilité d'une rediscussion jusqu'au stade opérationnel.

En reprenant l'historique et en analysant certains projets, il est apparu qu'un tournant important venait de se produire aux Pays Bas. Jusqu'au milieu des années 1990, l'organisation du système de décision et d'élaboration des projets privilégiait la diversité, les processus itératifs et l'ouverture des dossiers, expliquait certainement la créativité observée. On peut dire que le processus de planification s'est progressivement perfectionné dans les années 1980-95 pour devenir un exemple rare de synergie avec le milieu professionnel (particulièrement des bureaux d'études) et d'ouverture contrôlée du débat public.

Depuis, la montée des enjeux environnementaux et de sécurité, la coordination s'est imposée entre transports et aménagement du territoire. Les enjeux qu'il faut traiter ne sont plus du ressort des grands projets, des sciences exactes ou de processus de décision linéaires. Ils relèvent d'approches plus ouvertes au débat, à l'expérimentation, de processus de décision itérative, d'une diversification des parties associées, car les incertitudes sont trop nombreuses. L'intervention des habitants, des associations, des défenseurs d'intérêts divers aboutit à une accumulation d'arguments sans cumulativité: le besoin d'un nouveau dispositif de décision se fait sentir. Dans le même temps, les services de l'Etat jouent un rôle plus important

⁵⁰ Par exemple les deux lignes de TGV prévues.

qu'auparavant à travers une fonction d'animation de la circulation des idées et des expériences, d'organisation du débat, de l'appui à la diversité: ses services sont aujourd'hui mieux placés que les organismes professionnels pour coordonner les diverses priorités publiques, de l'effet de serre à la protection des zones non urbanisées... .

Ce constat est peut-être porteur d'enseignements pour la France, où il est souhaitable de sortir d'une élaboration des idées par les services de l'Etat, pour ouvrir le débat à la société civile, le décloisonner malgré le morcellement des acteurs, et rendre le processus de décision plus démocratique et transparent..

4.1 Le passage d'une coproduction centralisée à des dispositifs plus ouverts.

A partir des années 1980, les Pays Bas ont affiné progressivement un système de coproduction des innovations et des décisions en matière de transports avec un milieu professionnel très compétent et structuré. Les bureaux d'études du secteur des transports et de l'aménagement ont joué un rôle très important dans l'avancée des idées, à travers des missions confiées dans le cadre de grands programmes de recherche, puis dans l'élaboration de projets ou de normes et de politiques. Par tradition, les Pays Bas ont toujours préféré le compromis à l'affrontement et l'on peut dire que ce système était parfaitement compatible avec une grande transparence des projets après cette coproduction et leur mise à l'enquête.

Le système de décision publique pour les grands projets ou les politiques nationales s'est donc progressivement perfectionné, avec la mise en place de circuits d'approbation par diverses instances de l'Etat et du Parlement (PKB plus⁵¹, incluant une étude d'impact indépendante) et la consultation des parties concernées. Malgré les critiques sur l'allongement des délais, la possibilité de blocage des décisions par des associations, ces systèmes sont certainement très efficaces pour la démocratisation des décisions et la transparence des arguments.

Le changement récent résulte de l'introduction des contraintes environnementales et de sécurité des transports, que ce pays a pris très au sérieux depuis une dizaine d'années. Depuis 1997-98, le besoin d'élaborer des politiques dites « durables » et de coopérer avec les investisseurs privés a accentué la collaboration avec une plus grande diversité de partenaires, et particulièrement les associations, les professionnels concernés, l'ensemble des parties intéressées. Face à des questions dont les réponses sont incertaines et couvrent un champ de connaissances de plus en plus large, le savoir concret du terrain, l'appréciation des comportements et de la possibilité de les faire évoluer, l'appel à un éventail de plus en plus large d'idées sont devenus indispensables.

Les raisons sont assez simples et également perceptibles en France:

-même si les spécialistes sont réticents à l'avouer, les certitudes sont limitées dans ces domaines touchant l'environnement et la sécurité. Comme les solutions peuvent être très coûteuses, il est devenu dangereux de décider sur les seules études de transport classiques, alors que le chiffrage des effets externes, l'évaluation des conséquences environnementales, voire l'impact même sur les déplacements ne sont pas bien connus.

⁵¹ Décision fondamentale de "planification physique" (par opposition à l'aspect financier et programmatique).

-les nouveaux enjeux supposent des réponses relevant de plusieurs domaines, de la planification urbaine à la localisation des activités, des comportements de loisirs à la taille des logements. Les changements peuvent être très importants sur le long terme et les erreurs inévitables: un aréopage de spécialistes doit donc s'entourer de différents avis. Les critères déterminent de plus en plus le résultat des modèles d'aide à la décision : c'est avant tout sur le partage de ces critères qu'il faut travailler.

-cette co-élaboration est également perçue comme un moyen pour les décideurs de limiter ensuite les obstacles lors de la réalisation. On pense bien sûr aux projets qui dégénèrent dans une opposition de plus en plus dure des populations locales, mais aussi au débordement des grandes politiques techniques par des décisions politiques locales ou par des financements privés. Le métro du tunnel Benelux à Rotterdam ou le projet d'une autoroute à péage dans la même ville ont été engagés à contre courant par rapport au plan de transports de l'Etat !

-la richesse d'idées venues de la diversité des partenaires peut améliorer nettement la qualité et la diversité des solutions : une preuve en est l'enrichissement remarquable des variantes dans les projets de nouvelles infrastructures, dont certaines provenaient de simples particuliers⁵². La connaissance du terrain, de l'état d'esprit des usagers est très difficile à restituer à une échelle importante, surtout sur des thèmes qui supposent une adhésion importante de la population. Les solutions toutes faites ont connu d'importants échecs : des autoroutes dédiées au co-voiturage ont dû être ouvertes à la circulation sans distinction des occupants, des parkings de dissuasion se sont retrouvés vides. L'élaboration systématique d'une nouvelle organisation viaire dans les villes, hiérarchisant les types de circulation, dénommée "sécurité durable" (duurzame veilig) doit son succès à la pression locale des habitants et des associations impliquées dans le dispositif.

4.1.1 Des conditions nécessaires au succès.

Le cas néerlandais montre qu'il n'est pas possible d'aller cette voie plus participative sans satisfaire à certaines conditions concernant l'instrumentalisation du débat, l'organisation du processus de décision, la production de nouveaux concepts pour relier les politiques spatiales et de transports, et l'attention à maintenir une diversité suffisante des partenaires. Aux Pays Bas, il existe une certaine unanimité pour considérer que la tâche principale de l'Etat est d'obtenir la réalisation de ces conditions.

L'instrumentalisation du débat permet de passer d'une surenchère de discours et d'arguments antinomiques à une réelle cumulativité des connaissances et des arguments. Dans le cas du débat autour de la Betuweroute, ligne de transport de marchandises entre le port de Rotterdam et l'Allemagne, plus de 140 études globales avaient été réalisées par les diverses parties (Port, Etat, Chemins de Fer néerlandais, associations de défense de l'environnement, riverains et communes) sans accumulation des connaissances ni progrès vers un compromis. Après près de 10 ans de discussions, les positions sont toujours aussi éloignées... et le projet a été engagé alors que tout laisse penser qu'il aurait dû être abandonné si tous les arguments avaient été mis en comparaison⁵³. Le Plan néerlandais a donc proposé en 2000 une nouvelle

⁵² Les sites web ont été des vecteurs importants de la diffusion de ces idées, parfois avec une recherche de mise en valeur très poussée.

⁵³ Telle est la conclusion du rapport établi en 1998 par le CPB, commissariat au plan néerlandais, sur ce projet qui coûtera certainement plus de 10 milliards de florins (30 milliards de francs) à la collectivité publique.

méthode⁵⁴ qui utilise la forme des évaluations en coûts et avantages, en y incluant des aspects qualitatifs; cet outil permet avant tout de rassembler sur un même plan les arguments concernant la pertinence d'un projet et ses conséquences ou effets induits. Dans le processus précédent, la pertinence était jugée de façon interne au projet sans mettre en avant ses conséquences négatives induites, même pour le champ des transports proprement dit. Aujourd'hui, l'outil met par exemple en parallèle les gains en temps d'une ligne de TGV et les pertes liées à la fermeture induite des lignes secondaires sans correspondances. L'ensemble du dispositif vise d'abord à faciliter les compromis au lieu d'aboutir à un "arbitrage", nécessairement insatisfaisant. Il a paradoxalement abouti à l'abandon du TGV Est d'Amsterdam, dont la rentabilité négative ne compensait pas les importantes atteintes à l'environnement urbain des villes traversées: on peut donc se demander si l'outil n'est pas pour le moment avant tout un moyen de blocage des nouveaux projets.

Il se dessine désormais un accord pour **ouvrir le débat avec la société civile dans la phase de définition "stratégique"** des projets ou des politiques. La pratique était, il y a quelques années encore, de consulter lors de la phase préopérationnelle du projet, considérant que la responsabilité politique était en amont, tandis que le public ne pouvait apporter que des "réactions". Ce type de consultation s'est avéré insignifiant et générateur de conflits, parce que les contestations aboutissent après les premières confrontations à rediscuter le projet sur le fond. Dans le cas de projets de transport, les implications financières et spatiales sont telles qu'il devient impensable de n'ouvrir le débat qu'au stade opérationnel, car c'est avant tout sur les critères et la stratégie choisie que portent les remarques.

Les politiques de déplacements, de développement économique, la planification du secteur des transports et du développement urbain du pays doivent être abordés comme un ensemble, ce qui a pris aux Pays Bas la forme de "politiques à facettes" puis d'une itération de plus en plus forte entre les deux secteurs. Au moment où la cohérence des politiques de l'habitat, de la localisation des emplois et de l'offre de services est de plus en plus difficile à obtenir, la solidarité des politiques spatiales et de transport est une évidence. Cet aspect est l'objet d'un débat fort, puisqu'il consiste à sortir le transport du statut de simple "service" répondant aux besoins définis par une organisation du territoire. Les moyens de transport ont au contraire largement déterminé le choix pour un logement à la périphérie des villes pendant la période où, aux Pays Bas, l'Etat prônait une ville compacte et densifiée. Le débat a donc été porté sur l'ensemble des deux "facettes" de la politique spatiale et le récent plan de circulation et de transport⁵⁵ fait une large place aux enjeux d'aménagement du territoire et des villes dans ses propositions.

Enfin, une condition est apparue au fil des ans dans les projets les plus avancés: la nécessité d'appuyer **l'existence de structures durables du côté des partenaires associatifs**, particulièrement de ceux qui représentent les habitants, les usagers non professionnels, les porteurs d'idées alternatives. Toutes les politiques ambitieuses dans le domaine de l'aménagement et de la sécurité de circulation, de développement de nouvelles formes de transport (auto partagée, plans de transport des entreprises) sont passées par une aide de l'Etat à la structuration d'associations, par le biais d'études, de missions d'intérêt public (information, assistance aux usagers). Cette aide vise à favoriser la présence dans la durée de

⁵⁴ Suite à un programme de recherche sur les effets économiques des infrastructures, OEEI, financé par le ministère de l'économie et celui des transports, qui comprend notamment plusieurs recherches réalisées en 1999 et 2000 par Buck Consultancy International, le Centrum voor Energiebesparing en Schone Technologie (CE), Mu Consult et la Vrije Universiteit, NEL, TNO INRO et RUG, NYFER

⁵⁵ NVVP Plan national de circulation et de transport, 2001-2020, janvier 2001, 3 volumes.

ces partenaires qui ne bénéficient pas de moyens financiers suffisants, ni de marché suffisant pour renforcer leur compétence. Ce volontarisme de l'Etat a même pu aller jusqu'à la création de structures nouvelles portées par des subventions dégressives et un projet de service viable⁵⁶.

4.1.2 De nombreuses questions en suspens.

Le dispositif néerlandais est actuellement en pleine mutation et ne constitue donc pas un modèle : les liens entre niveaux, le suivi de décisions multiples, la mise en place d'outils de financement et de concepts nouveaux pour penser cette politique sont encore en chantier.

L'une des critiques fondamentales est l'opposition qui apparaît entre un fonctionnement de plus en plus "orienté vers le marché", avec une vérité des prix comme signal pour guider les comportements, et la volonté d'un développement durable, plus sûr pour tous les usagers et respectant l'environnement (limitation du bruit et des émissions de gaz à effet de serre). Cette opposition se cristallise dans la difficulté à traduire le constat d'une organisation potentielle du territoire en "corridors et réseaux de villes" en termes de politique de transport et d'aménagement. Des concepts comme les nouveaux développements urbains autour des noeuds de transfert intermodal ou de la création de nouveaux sites de développement, répondant au "projet économique national"⁵⁷ ne paraissent guère viables économiquement face à l'avantage des réseaux de transport déjà amortis dans les grandes villes ou à la saturation rapide des nouvelles infrastructures, qui n'ont donc qu'un effet marginal sur la structure des déplacements.

Les outils d'aide à la décision en matière de transport ont également des difficultés à s'harmoniser par rapports aux stratégies spatiales. Même s'ils prennent en compte les aspects environnementaux, ils peuvent favoriser le choix d'infrastructures qui vont être remises en cause par l'obligation de desserte d'opérations de restructuration urbaine, dont le rythme est dépendant des reconversions de friches industrielles ou de la conjoncture du marché du logement. Une logique de réseau s'oppose ici à une logique de sites et d'opérations.

Les nouveaux concepts sont également mal protégés des jeux d'acteurs. Les financements des projets d'infrastructure de l'Etat ont été regroupés dans un fond globalisé en 1994, de façon à favoriser l'intermodalité, la "fongibilité". Dans la pratique, les opérateurs de transport et les aménageurs, qui ont besoin d'engagements réguliers sur le long terme, ont reconstitué des enveloppes qui limitent aujourd'hui les adaptations aux objectifs économiques ou spatiaux⁵⁸. Des budgets nouveaux ont été créés à diverses occasions pour apporter un appui à des initiatives novatrices (souvent favorables au "développement durable") dans le domaine des transports, remettant en cause l'approche planificatrice et centralisée du fond globalisé.

La diversification des points de vue a aussi eu pour inconvénient la concurrence possible entre la stratégie publique et des projets privés en partie autofinancés, notamment sur des segments rentables. Cette possible remise en cause ouverte d'une décision nationale est prévue par les

⁵⁶ Elles existent dans le domaine de la sécurité durable de la circulation urbaine, de la voiture partagée et de l'aide aux plans de transport des entreprises.

⁵⁷ Les Pays Bas se positionnent comme une plateforme de transit et de services pour l'Europe, avec deux "mainports" à Rotterdam et au Schiphol (aéroport d'Amsterdam) pour l'appuyer.

⁵⁸ Voir les explications de M.De Jong dans "Institutional transplantation", Eburon, Delft, 1999, 339 pages. p.128 et suivantes.

textes fondant la planification. Elle met néanmoins les gouvernements dans une situation inconfortable, qui tranche avec la tradition antérieure du compromis et de la coopération.

La remise en cause d'une logique spécialisée des transports est donc un chemin difficile qui perturbe actuellement la cohérence de la planification intégrée aux Pays Bas.

4.2 Les enseignements pour le cas français

Les exemples néerlandais ne peuvent donc être considérés comme des modèles à imiter, car les résultats sont loin d'être probants. Ils nous apportent cependant des éléments de réflexion. Le premier est certainement que les questions de transport doivent être résolues en coordination et à égalité avec les enjeux dans les domaines de l'environnement, de la sécurité et des conséquences sur l'aménagement du territoire. Les distinctions classiques entre transports urbains et interurbains, entre marchandises et voyageurs, comme entre modes, sont des handicaps aux bonnes solutions. Elaborer les solutions dans le secret aboutit toujours à rendre plus délicat le moment où il faudra décider et assumer les oppositions éventuelles. Enfin, l'incertitude est aujourd'hui considérable et les solutions fragiles en matière de transport: ceci devrait nous orienter vers une plus grande diversité des consultations.

4.2.1 Faire évoluer les processus de décision.

Le principal intérêt du dispositif néerlandais est d'avoir permis progressivement l'expression d'une plus grande diversité des points de vue, d'avoir favorisé un langage commun et organisé un système de décision démocratique.

Par comparaison, la pratique française en ce domaine est celle d'une prédominance de la décision au sein d'un petit réseau politique et technique, avec une relative inefficacité des outils d'aide à la décision collective⁵⁹. Les projets importants sont souvent menés dans l'opacité des décisions comme de la circulation de l'information, mais avec une certaine complicité entre les diverses parties qui se partagent l'autorité⁶⁰. Les instances de recours, l'expertise ou les procédures de consultation sont parfois organisées de façon à accélérer les décisions sous la pression d'échéances politiques ou financières⁶¹. L'absence de véritable recours tranche réellement avec nos principes démocratiques; il nous manque l'existence de quelques services d'expertise bénéficiant d'une réelle déontologie et indépendance.

Les raisons sont bien connues: pesanteurs excessives des organisations nationales, des forces sociales internes aux entreprises de transport (SNCF et transporteurs routiers), poids excessif des décisions individuelles du pouvoir politique central, faiblesse des méthodes de planification et des outils de la décision publique.

Il en résulte une spirale minimaliste, où les décisions sont de moins en moins préparées, tandis que la pression sociale et politique est de plus en plus décisive pour emporter les décisions. Nous parlons de spirale parce qu'il est d'autant moins encourageant de progresser dans l'analyse des projets et de leur pertinence que l'on sait que les décisions se prennent dans une toute autre logique; réciproquement, les projets portent d'autant plus le flanc à la

⁵⁹ Voir l'analyse qui est faite par Quinet et Walliser, « A quoi bon l'économie ? » Futuribles n°264, 2001.

⁶⁰ M.De Jong (op.cit.) décrit le modèle français comme celui de la complicité et le néerlandais comme "La patience est une vertu".

⁶¹ confère « Le TGV du Prince » de M.Cuvelier, ed. Dagorno, 2001, 260 pages.

critique, donc au débat sur des bases purement politique, qu'ils sont mal préparés. Certes, la compétence individuelle des professionnels français assure une grande qualité technique dans la mesure du possible pendant la phase opérationnelle des projets; mais ceci se produit souvent dans un contexte très défavorable où bien des contraintes, des risques et des surcoûts proviennent des décisions inopportunes de la phase préparatoire⁶².

L'appauvrissement des solutions et l'organisation inadaptée qui en résulte est un facteur d'affaiblissement de notre compétitivité économique et d'une perte d'efficacité de notre environnement urbain. Quelques aspects des solutions néerlandaises peuvent contribuer au débat:

- la notion de "projets à facettes" obligeant à décliner tout projet important de transport suivant les "interfaces" qu'il devra avoir avec quelques politiques essentielles (ici l'environnement et la politique d'urbanisme).
- la mise en place d'un processus de décision consensuelle, comprenant en amont et dès la mise à l'agenda, d'une ouverture du débat public aux intervenants les plus divers (professionnels, associations, voire simples citoyens) aux fins de propositions.
- le recours à un outil unique d'évaluation ("dossier d'évaluation") permettant de cumuler l'information et les connaissances relatives à un projet sous une forme unique et compréhensible par tous.
- la recherche autant que possible de méthodes et de solutions transférables dans toute situation analogue, lorsque c'est légitime. Le rappel incessant de la spécificité de chaque situation locale en France peut aussi cacher une absence de réponses à certains enjeux, comme la sécurité et le droit à un environnement de qualité.

4.2.2 Faibles moyens de la "société civile", faible durée des innovations.

Pourtant, les institutions de recours, les moyens, les capacités ne manquent pas. C'est avant tout la faible ouverture sur la "société civile" qui pose problème.

Les associations locales qui représentent les habitants dans le domaine des transports sont souvent marquées par leur attachement à l'indépendance, au refus de se structurer ou de se fédérer dans un souci de maintien de la "pureté" de leur représentativité⁶³. Il faut bien avouer que la qualité de leur travail, souvent de longue haleine, est sans commune mesure avec la faiblesse de leur impact sur les innovations dans le secteur. On peut même noter le faible rôle des adhérents professionnels (entreprises), pourtant capables de se doter de moyens efficaces. Faute de moyens, les associations n'ont qu'un rôle limité en matière d'innovation; elles interviennent aussi trop tard dans le processus de décision (généralement au stade d'une DUP) pour discuter des choix fondamentaux du système de transport retenu. Enfin, elles reposent sur quelques animateurs et ne peuvent consolider leur apprentissage et leur savoir-faire.

La décentralisation a étrangement contribué à cette faible innovation: la participation des associations est vécue comme une concurrence par bien des collectivités; nous avons souvent entendu dire que chaque cas serait particulier, induisant des politiques micro-locales, sur

⁶² tunnels de délestage urbain interdits aux camions, lignes de TGV en zone inondable ou à risques industriels, nouvelles autoroutes au milieu des lotissements, ponts révisés sur des sous sol mouvants...

⁶³ Voir "Les associations d'usagers citoyens face aux services publics locaux: revendication politique ou consumérisme?" J.R.BARTHELEMY, M.RIGAUD, N.WESTMAN. Rapport de recherche Fondation des Villes pour le PUCA et le SRAE/ ministères de l'Environnement et de l'Équipement, Mai 2000, 144 pages.

lesquelles aucune transférabilité n'est envisageable. Cette diversité des cas a limité dans le temps et dans l'espace la réflexion sur les innovations les plus intéressantes.

Le cas néerlandais montre que la diversité des apports préexiste rarement dans le cas des politiques ambitieuses: il faut probablement les construire, à l'intérieur du milieu professionnel comme au niveau des associations ou des services de l'Etat. Il a été tenté, par exemple dans le cas des opérations "Ville plus sûre, quartiers sans accidents"⁶⁴, d'appuyer par des budgets d'études la structuration d'associations, mais cet effort a été trop court et peut-être insuffisamment pensé.

L'évolution néerlandaise converge avec celle de plusieurs pays européens. Une nouvelle phase des politiques de transport est née : il ne s'agit plus d'adapter la ville et le territoire à la circulation, mais d'insérer le transport dans un ensemble de décisions collectives, relevant des politiques urbaines, économiques et environnementales. En même temps, le réalisme doit être retenu lorsqu'il s'agit d'actions visant à décourager l'automobile: sa présence est aussi durable, il faut donc organiser ses limites dans la ville. Pour tout cela, un important effort d'innovation est indispensable et il ne peut provenir que de la recherche de diversité et d'ouverture.

Pour cela, les autorités concernées doivent trouver le moyen d'organiser mieux la décision collective, dans le sens d'un débat ouvert sur la diversité des points de vue. L'existence d'une procédure légale peut y contribuer grandement. Cette situation est nouvelle mais permet de répondre aux risques apparus dans le secteur des transports: le domaine est incertain, les enjeux sont mal connus, les conceptions nouvelles sont à construire et la concurrence (saine) des acteurs privés est à maintenir. Les pouvoirs publics locaux et nationaux seront cependant tenus seuls responsables dans l'organisation des réponses: il leur faudra obtenir la coopération des citoyens et des instances diverses, malgré les coupures et le mélange des compétences occasionné par la décentralisation et par les redistributions des financements. Il y a donc là une construction collective à entamer dans les prochaines années : elle faciliterait une réponse adaptée à nos engagements internationaux en matière d'environnement et l'évolution très probable vers une harmonisation européenne des processus de décision publique.

⁶⁴ L'analyse détaillée de cet aspect a été réalisée par A.Faure (urbaniste à Arch'urba), l'une des initiatrices du programme, dans une recherche financée par le Prédit.

5 Synthèse des résultats de la recherche.

Depuis quelques années, la question de nouveaux modes de participation des habitants, des professionnels et des groupes d'intérêt divers connaît un regain d'intérêt pour l'innovation dans le domaine des transports. En effet, l'innovation technologique trouvait jusqu'ici le plus souvent sa racine dans le monde industriel ou dans les grandes entreprises, qui s'appuient sur les grands projets de transport pour « réparer », généralement avec retard, les goulots d'étranglement des villes et des grandes liaisons. Ces dernières années, les problèmes ont été posés de façon plus globale, en intégrant la question de l'effet de serre, la sécurité, la qualité de l'environnement urbain. Ces nouvelles contraintes supposent une approche transversale entre les transports, l'aménagement du territoire et la planification urbaine. Bien des idées nouvelles posent la question de l'incertitude sur le contexte, sur les comportements et sur les effets induits; les organismes techniques ne peuvent plus seuls les maîtriser; elles ont alors des trajectoires inattendues, à travers les associations de défense des usagers, des organismes professionnels, des publications. Un grand nombre de ces idées sont venues de pays qui ont été des laboratoires de l'aménagement urbain, notamment la Suisse et les Pays Bas.

Il nous a donc semblé intéressant de mieux connaître l'organisation de la négociation et de la décision qui prévaut dans ces pays, à partir du cas des Pays Bas, pour comprendre les conditions qui ont permis cette meilleure capacité d'innovation.

En reprenant l'historique et en analysant certaines de ces actions innovantes, il est apparu qu'un tournant important venait de se produire aux Pays Bas. Alors qu'auparavant, l'organisation du système de décision, multipliant les lieux de débat et d'élaboration des idées, expliquait certainement la créativité observée, la montée des enjeux environnementaux et de la sécurité dans la circulation a nécessité un nouveau dispositif, où les habitants, les associations, les défenseurs d'intérêts divers, jouent un rôle plus important. Les enjeux qu'il faut traiter ne sont plus du ressort des grands projets, des sciences exactes ou de processus de décision linéaires. Ils relèvent d'approches plus ouvertes au débat, à l'expérimentation ; les processus de décision deviennent plus itératifs sous la pression d'une diversification des parties associées. Dans le même temps, les services de l'Etat jouent un rôle différent, à travers une fonction d'animation de la circulation des idées et des expériences, d'organisation du débat, de l'appui à la diversité des points de vue et des parties en présence. Ils semblent avoir un rôle particulier au croisement des différents « secteurs » de la politique publique et des différents acteurs.

Ce constat est peut-être porteur d'enseignements pour la France : les nouveaux enjeux sont les mêmes et suggèrent qu'il soit souhaitable de sortir d'une élaboration unilatérale des idées, pour s'ouvrir au débat et à différentes formes de coproduction ; se pose alors la question de l'élaboration des concepts et des outils du débat.

5.1 De la coproduction centralisée à des dispositifs plus ouverts.

A partir des années 1980, les Pays Bas ont affiné progressivement un système de coproduction des innovations et des décisions en matière de transports avec un milieu professionnel très compétent et structuré. Les bureaux d'études du secteur des transports et de l'aménagement ont joué un rôle très important dans l'avancée des idées sectorielles, à travers

des missions confiées dans le cadre de grands programmes de recherche, puis dans l'élaboration de projets ou de normes et de politiques. Par tradition, les Pays Bas ont toujours préféré le compromis à l'affrontement et l'on peut dire que ce système était parfaitement compatible avec une grande transparence des projets et leur mise à l'enquête.

Le système de décision publique pour les grands projets ou les politiques nationales s'est donc progressivement perfectionné, avec la mise en place de circuits d'approbation démocratique des projets par diverses instances (le « PKB », comprenant des études d'impact indépendantes), la possibilité d'une remise en cause des projets, même dans leur phase opérationnelle, la diffusion très large des informations. Des critiques en sont résultées qui portent sur les délais, la possibilité de blocage des décisions par des associations, l'absence de cumulativité des approches et la réapparition, à travers les financements, des logiques sectorielles antérieures. Ces systèmes sont certainement très efficaces quant à la démocratisation des décisions et la transparence des dossiers et des arguments, mais finalement peu adaptés aux réflexions transversales.

Les enjeux nouveaux de ces dernières années sont ceux des conséquences environnementales et de la sécurité des transports, et de la coordination indispensable du secteur avec l'aménagement sous toutes ses formes (planification urbaine, aménagement du territoire). La préoccupation environnementale est apparue depuis une dizaine d'années, sensiblement plus tôt qu'en France, mais n'a réellement pris de l'importance que depuis 1997-98. Il en ressort nettement le besoin d'élaborer des politiques dites « durables » avec une plus grande diversité de partenaires, et particulièrement les associations, les professionnels concernés, les parties intéressées. Face à des questions dont les réponses font appel à un champ de connaissances de plus en plus large, le savoir concret du terrain, l'appréciation des comportements et de la possibilité de les faire évoluer, l'appel à un éventail de plus en plus large d'idées sont devenus indispensables.

Les raisons sont assez simples :

- même si les spécialistes sont réticents à l'avouer, les certitudes sont limitées dans ces domaines touchant l'environnement et la sécurité. Comme les solutions peuvent être très coûteuses, il est devenu dangereux de décider sur les seules études de transport classiques, alors que le chiffrage des effets externes, l'évaluation des conséquences environnementales, voire l'impact même sur les déplacements ne sont pas bien évalués.
- avec l'ampleur des enjeux et changements possibles sur le long terme, les erreurs inévitables ne sont plus supportables par quelques spécialistes, qui cherchent donc à s'entourer de différents avis.
- cette co-élaboration limite ensuite les obstacles lors de la réalisation.
- la richesse d'idées venues de la diversité des partenaires améliorerait nettement la qualité des solutions.

5.1.1 Des conditions nécessaires au succès.

Néanmoins, cette évolution apparaît à l'expérience être soumise à certaines conditions.

La première est l'instrumentalisation du débat. Paradoxalement, le fait d'ouvrir le débat renforce la nécessité d'une bonne cumulativité des connaissances, des arguments ; d'outils pour la consolider ; et enfin de systèmes permettant de parvenir à un compromis.

La seconde est la mise en place d'une coordination entre la planification des transports, celle du développement urbain et des politiques urbaines locales, voire d'autres secteurs (protection des paysages, développement économique).

La troisième est le maintien d'une diversité des parties, même si cette diversité doit être créée de toutes pièces : si les structures d'expression de la société civile n'existent pas, il faut les susciter, y compris par une aide financière et très en amont des politiques.

Enfin, la co-production doit porter sur les options stratégiques, en amont de l'élaboration des projets et politiques, car le débat dans les phases de réalisation (telles les enquêtes d'utilité publique en France) aboutissent à des revendications trop tardives, génératrices de surcoûts du programme.

5.1.2 De nombreuses questions en suspens.

Le dispositif néerlandais est actuellement en pleine mutation et ne constitue donc pas un modèle : les liens entre niveaux, le suivi de décisions multiples, la mise en place d'outils de financement et de concepts nouveaux pour penser cette politique sont encore en chantier.

De nombreuses critiques portent sur l'incohérence des approches sectorielles du secteur des transports, dont la logique est le réseau, et des analyses de l'organisation urbaine existante, dont on ne peut nier le poids dans les décisions d'urbanisation future. Autrement dit, la logique des nouveaux systèmes de transport ne joue qu'un rôle mineur face aux économies d'échelle des grandes villes.

Les outils d'aide à la décision en matière de transport ont également des difficultés à s'harmoniser par rapports aux stratégies spatiales. Même s'ils prennent en compte les aspects environnementaux, ils peuvent favoriser le choix d'infrastructures qui vont être remises en cause par l'obligation de desserte d'opérations de restructuration urbaine déjà engagées.

Les nouveaux concepts sont également mal protégés des jeux d'acteurs, qui remettent en cause l'approche planificatrice, globalisée et centralisée des nouveaux processus par leurs accords tacites en faveur de la reconduction des découpages sectoriels antérieurs.

La diversification des points de vue a aussi eu pour inconvénient la concurrence possible entre la stratégie publique et des projets privés en partie autofinancés, notamment sur des segments rentables.

La remise en cause d'une logique spécialisée des transports est donc un chemin difficile qui perturbe actuellement la cohérence de la planification intégrée aux Pays Bas.

5.2 Les enseignements pour le cas français

Les exemples néerlandais ne peuvent donc être considérés comme des modèles à imiter, car les résultats sont loin d'être probants. Ils nous apportent cependant des éléments de réflexion. Le premier est certainement que les questions de transport doivent être résolues en coordination et à égalité avec les enjeux dans les domaines de l'environnement, de la sécurité

et des conséquences sur l'aménagement du territoire. Les distinctions classiques entre transports urbains et interurbains, entre marchandises et voyageurs, comme entre modes, sont des handicaps aux bonnes solutions. Elaborer les solutions dans le secret aboutit toujours à rendre plus délicat le moment où il faudra décider et assumer les oppositions éventuelles. Enfin, l'incertitude est aujourd'hui considérable et les solutions fragiles en matière de transport: ceci devrait nous orienter vers une plus grande diversité des consultations.

5.2.1 Faire évoluer les processus de décision.

Le principal intérêt du dispositif néerlandais est d'avoir permis progressivement l'expression d'une plus grande diversité des points de vue, d'avoir favorisé un langage commun et organisé un système de décision démocratique.

La pratique française en ce domaine est celle d'une prédominance de la décision au sein d'un petit réseau politique et technique, avec une relative inefficacité des outils d'aide à la décision collective. L'absence de véritable recours tranche encore avec nos principes démocratiques; il nous manque l'existence de quelques services d'expertise bénéficiant d'une réelle déontologie et indépendance.

Les raisons sont bien connues: pesanteurs excessives des organisations nationales, des forces sociales internes aux entreprises de transport (SNCF et transporteurs routiers), poids excessif des décisions individuelles du pouvoir politique central, faiblesse des méthodes de planification et des outils de la décision publique.

Malgré la grande qualité technique des réalisations françaises, l'appauvrissement des solutions et l'organisation inadaptée qui en résulte est un facteur d'affaiblissement de notre compétitivité économique et d'une perte d'efficacité de notre environnement urbain. Quelques aspects des solutions néerlandaises peuvent contribuer au débat:

- la notion de "projets à facettes" obligeant à décliner tout projet important de transport suivant les "interfaces" qu'il devra avoir avec quelques politiques essentielles (ici l'environnement et la politique d'urbanisme).
- la mise en place d'un processus de décision consensuelle, comprenant en amont et dès la mise à l'agenda, d'une ouverture du débat public aux intervenants les plus divers (professionnels, associations, voire simples citoyens) aux fins de propositions.
- le recours à un outil unique d'évaluation ("dossier d'évaluation") permettant de cumuler l'information et les connaissances relatives à un projet sous une forme unique et compréhensible par tous.
- la recherche autant que possible de méthodes et de solutions transférables dans toute situation analogue, lorsque c'est légitime. Le rappel incessant de la spécificité de chaque situation locale en France peut aussi cacher une absence de réponses à certains enjeux, comme la sécurité et le droit à un environnement de qualité.

5.2.2 Faibles moyens de la "société civile", faible durée des innovations.

La faible ouverture sur la "société civile" pose également problème. Les associations locales qui représentent les habitants dans le domaine des transports sont souvent marquées par leur attachement à l'indépendance, qui génère un refus de se structurer ou de se fédérer dans un souci de maintien de la "pureté" de leur représentativité. La qualité de leur travail, souvent de

longue haleine, est sans commune mesure avec la faiblesse de leur impact sur les innovations dans le secteur, faute notamment d'adhérents professionnels (entreprises) dans leurs rangs.

La décentralisation a contribué à cette faible innovation: la participation des associations est vécue comme une concurrence par bien des collectivités et le rejet de la transférabilité des solutions aboutit à limiter l'ouverture aux innovations.

Le cas néerlandais montre que la diversité des apports préexiste rarement dans le cas des politiques ambitieuses: il faut probablement les construire, à l'intérieur du milieu professionnel comme au niveau des associations ou des services de l'Etat.

L'évolution néerlandaise converge avec celle de plusieurs pays européens. Une nouvelle phase des politiques de transport est née : il ne s'agit plus d'adapter la ville et le territoire à la circulation, mais d'insérer le transport dans un ensemble de décisions collectives , relevant des politiques urbaines, économiques et environnementales.

Pour cela, les autorités concernées doivent trouver le moyen d'organiser mieux la décision collective, dans le sens d'un débat ouvert sur la diversité des points de vue. Il y a donc là une construction collective à entamer dans les prochaines années : elle faciliterait une réponse adaptée à nos engagements internationaux en matière d'environnement et l'évolution très probable vers une harmonisation européenne des processus de décision publique.

6 Résumé

La présente recherche a pour objet la question de nouveaux modes de participation des habitants, des professionnels et des groupes d'intérêts divers dans l'innovation dans le domaine des transports. L'innovation technologique trouvait jusqu'ici le plus souvent sa racine dans le monde industriel ou dans les grandes entreprises, qui s'appuient sur les grands projets de transport pour résoudre les goulots d'étranglement des villes et des grandes liaisons. En France, le contexte institutionnel a donné à l'Etat un rôle particulièrement important dans la mise en place du cadre des projets.

Ces derniers temps, les problèmes de transport ont été posés de façon plus globale, en intégrant la question de l'effet de serre, la prise en compte de la sécurité et la qualité de l'environnement urbain. Ces nouvelles contraintes supposent une approche transversale entre les transports, l'aménagement du territoire et la planification urbaine. Bien des idées nouvelles posent la question de l'incertitude sur le contexte, sur les comportements et sur les effets induits; les organismes techniques ne peuvent plus seuls les maîtriser; elles ont alors des trajectoires inattendues, à travers les associations de défense des usagers, des organismes professionnels, des publications. Un grand nombre de ces idées sont venues de pays qui ont été des laboratoires de l'aménagement urbain, notamment la Suisse et les Pays Bas.

Dans le cas des Pays Bas, ici étudié, il est apparu qu'un tournant important venait de se produire au milieu des années 1990; l'organisation du système de décision et d'élaboration des projets privilégiait jusque là la coopération avec le milieu professionnel (particulièrement des bureaux d'études) et une ouverture contrôlée du débat public en aval. Des processus itératifs de plus en plus planifiés expliquaient certainement la créativité observée, mais aussi une remise en cause périodique des décisions et des délais importants de réalisation. L'intervention des enjeux environnementaux a induit la nécessité de faire intervenir le débat public plus en amont, de mener parallèlement l'élaboration des politiques d'aménagement, d'environnement et de transport, d'aller vers une "planification consensuelle" de plus en plus poussée et de mettre en place des modes de financement plus souples.

Dans le cas français, certaines difficultés rencontrées sont communes avec celles des Pays-Bas: des résistances de plus en plus fortes dans les phases opérationnelles des projets; une difficile coordination entre les compétences de transport, d'environnement et d'urbanisme; une plus grande incertitude dans les justifications des projets. Certaines pistes de réflexion néerlandaises paraissent donc intéressantes: la formalisation du processus de décision; la mise en place d'une planification des interfaces entre les politiques d'aménagement et de transport; une participation forte de la société civile en amont; la recherche volontariste d'une plus grande diversité des partenaires pour produire de la diversité d'idées; le recours à des outils d'évaluation communs à l'ensemble des projets et des arguments; la suppression des divisions entre transports urbains et interurbains, ainsi qu'entre modes.

L'harmonisation européenne des processus de décision publique sera probablement un jour un acquis communautaire pour faciliter la coordination des projets et le rapprochement des droits des citoyens. La longueur du processus qui devrait y mener suggère que la France s'intéresse dès maintenant à la réforme de son dispositif. Il sera l'un des déterminants de la qualité des projets de transport et d'aménagement, pour répondre aux engagements internationaux de notre pays en matière d'environnement.

7 Fiche signalétique

7.1 Intitulé de l'étude

La politique publique des transports : de l'idée alternative à la décision, comparaison France Pays Bas.

7.2 Auteur

Jean-Roland BARTHELEMY
Fondation des Villes société nouvelle
37 rue Huguerie 33000 BORDEAUX, tél 05 56 44 72 06 fax 05 56 44 72 07
courrier électronique : jrb.fdv@wanadoo.fr

7.3 Programme de recherche

PREDIT, Programme mobilisateur Evaluation-Décision, LC n°99 MT 48

7.4 Durée

Décembre 1999 à Juin 2001

7.5 Mots clés

Processus de décision ; transports durables; France ; Pays-Bas ; participation.

7.6 Résumé

Cette recherche comprend une comparaison entre les processus de décision et de consultation dans les projets de transport en France et aux Pays Bas à partir de différents cas : l'amélioration de la sécurité dans les villes, le transport combiné, de grands projets ferroviaires. Elle met en avant les nouvelles contraintes auxquelles sont soumis les politiques dans ce secteur : contraintes environnementales, nécessité d'une coordination avec les politiques d'aménagement, prise en compte d'une diversité des solutions et des acteurs, incertitudes croissantes quant au contexte. Une revue des débats nés de cette évolution aux Pays Bas a été menée. La comparaison met en évidence la nécessité d'une approche transversale entre transports urbains et interurbains, entre politiques publiques, entre modes de transport ; une réforme du processus de décision apparaît souhaitable dans le sens de consultations plus larges en amont des projets.

8 Annexes aux chapitres

8.1 Annexe 1 : extraits du NVVP, plan national néerlandais de circulation et de transports (Octobre 2000)

- communiqué de presse en français
- principales justifications en anglais

source : ministère des transports et de l'eau

8.2 Les nouveaux outils d'évaluation en coûts et avantages du bureaux central de planification (CPB néerlandais).

- schéma du processus de décision proposé (anglais).
- tableau des principaux éléments rassemblés (anglais).
- présentation d'un bilan fictif (anglais).
- présentation du bilan réel pour le TGV Est (néerlandais).

Source : documents CPB

8.3 Classement des systèmes de décision publique

Source : ouvrage cité de De Jong

8.4 Extraits du livre de M.Cuvelier, le TGV du Prince

-liste des actions juridiques de l'association contre le projet de trajet du TGV Sud Est à travers les zones urbaines drômoises.

9 Annexe bibliographique

Nous ne reprendrons pas ici les nombreux rapports et ouvrages parus sur la question en France. Citons également les travaux d'E.Baye sur l'ingénierie des transports, et notamment l'article paru récemment dans UTH 2001 plus n°47. Citons également le rapport Transports 2010 du CGP (Juin 1992) et le rapport de D.Dron sur les évaluations économiques des politiques de l'environnement.

9.1 Les nouvelles réponses aux problèmes de transports aux Pays Bas

Articles

- équipe d'AME (Université d'Amsterdam) et de Twenstra Gudde Management Consultants « la mobilité durable au niveau régional », paru dans Rooilijn, mars 2001.
- van Bleek, Voets et Hibers "Mobiliteitsgedrag in 2030" Rooilijn, Décembre 1998.
- L.Bertolini « Nœuds et réseaux, une éventualité ratée ? » AME, avril 2001.
- De Clercq et de Vries "De planologie van verkeer en vervoer", Rooilijn, Septembre 1998.
- A.van Diepen « Keuzevrijheid gaat boven duurzaamheid ».Rooilijn, avril 2001.
- A.van Diepen, "Households and their spatial-energetic practices; searching for sustainable urban forms" nederlandse geografische studies n°266. 2000.
- M.Dijst " Vinexlocaties en mogelijkheden voor verminderd autogebruik " sur l'usage d'une politique urbaine de recentrage, comme moyen de diminuer l'usage de l'automobile. article Rooilijn, mars 1999, rapport OTB (DGVH NETHUR) " Wonen en mobiliteit op vinexlocaties ", 1998 (avec Jong, Maat, van Eck).
- D.J.Huisman, du service de la circulation d'Amsterdam : « Wegcategorisering Duurzaam Veilig : winstpuntent en dilemma's », Rooilijn, n°8, Octobre 2000.
- A Koerts " Bereikbaarheid Utechtse binnenstad bron van emoties " revue B&G Janvier 1998, sur le risque d'une concurrence du développement commercial périphérique par rapport à des centres villes piétonnés, et la mise en place d'une politique de parkings centraux par Utrecht.
- Verroen, Hilbers, Smits " Modeltoets randstadadvies : de resultaten " (TNO, secteur transports et conseil), 1995.

Rapports

- la brochure en français de novembre 1983 « Le cadre de vie et le trafic, étude de viabilité », 41 pages.
- "Economie en fysieke omgeving, 1995-2020", CPB, Den Haag, 1997, 389 pages.
- WRR « Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek », La Haye, 1998, SDU (Conseil scientifique pour la politique gouvernementale).
- « Ruimte maken, ruimte delen ; 2000-2020 » VROM, 2001, La Haye.

9.2 Sur le dispositif d'élaboration des politiques aux Pays Bas

Articles

- Maarten Hajer « Institutionele herverkaveling visie en sturing in de nederlandse planning », Rooijlijn, n°6, juin 1999.
- S.Tjallingii “ Duurzame dragers ” sur la planification du développement durable, comme outil d’une meilleure décision. Rooijlijn, Déc 1998, p518 et suivantes.

Rapports

- Nederland “2030, discussienota, verkenning ruimtelijke perspectieven ” RDP, VROM 1997., document de prospective comprenant un chapitre sur les transports.
- "Van A naar Beter" Plan national de circulation et de transport, 2001-2020 MVW, janvier 2001, 4 volumes.
- "Evaluatie van infrastructuurprojecten" CPB/ NEI, Déc 2000, 217 pages
- "Kosten-batenanalyse van HSL-Oost infrastructuur", CPB, juin 2000, 47 pages
- "Economie en fysieke omgeving 1995-2020", CPB, Sdu, 1997, 389 pages.

Ouvrages

- M.De Jong "Institutional transplantation; how to adopt good transport infrastructure decision-making ideas from other countries?" Delft, Eburon, 1999, 339 pages.
- J.Woltjers "Consensus planning: the relevance if communicative planning theory in dutch infrastructure development" Ashgate Pub.Ltd,Hampshire, 2000, 294 pages.
- G.R.Teisman "Complexe besluitvorming", Elsevier, 1998, 245 pages.
- « Willens en wetens », RMNO, Lemma, 2000 (Utrecht), pp 56-64.

9.3 Sur les enjeux français étudiés

Articles

- Barjonet, Cauzard et Faure "Dutraitement poàlitique et social de la sécurité routière", Annales de la recherche urbaine, n°40, 1991
- Anne Faure et A.de Neuville "Safety in urban areas the french program "Safer city, accident free districts", Acc.Anal & Prev vol 24 n°1 pp 39-44, 1992.
- N.Mulhrad "A short history of p^hysical speed reduction measures in european areas" INRETS.
- Offner JM “Analyser le développement des réseaux” revue Flux, n°36-37, sept 1999
- Quinet et Walliser, « A quoi bon l’économie ? » futuribles n°264

Rapports

- « Transports 2010 », rapport du groupe présidé par le commissaire au plan, la documentation française, juin 1992, 516 pages.
- « Transports : pour un meilleur choix des investissements », rapport commissariat au plan, édité à la Documentation Française, Paris, 1994 et rapport Boîteux n°2, mai 2001
- rapport Perrod ("Mission sur le transport combiné", Ministère de l’Equipement, Juillet 1998) et rapport Larcher présenté au Sénat en 1998.

Ouvrages

- "Tramway, le coût d'une mode"M.Carmona, Paradigme, Orléans, 2001, 200 pages
- « Le TGV du Prince » de M.Cuvelier, ed. Dagorno, 2001, 260 pages.
- « Les politiques de déplacements en quête de savoir faire » JM Offner, in « Les vitesses de la ville » Ed Aube, 1999.
- « La ville et l’urbain, état des savoirs » coll. La découverte, 2000

<u>1</u>	<u>PREAMBULE: PRESENTATION DE LA RECHERCHE</u>	2
1.1	OBJET DE LA RECHERCHE	2
1.2	HYPOTHESES	3
1.3	LA METHODE DE TRAVAIL	5
1.3.1	LE CHOIX DES THEMES.	5
1.3.2	ENQUETE AUX PAYS BAS, RETOUR SUR LA FRANCE.	6
<u>2</u>	<u>INNOVATIONS ET NEGOCIATIONS AUX PAYS BAS</u>	7
2.1	LE SYSTEME DE DECISION ET DE PLANIFICATION.	7
2.1.1	L'ORGANISATION DU DEBAT.	7
2.1.2	LA DIVERSITE DES POINTS DE VUE.	8
2.1.3	LE CONTENU DU DEBAT	11
2.2	RETOUR SUR LE PROCESSUS DE DECISION	17
2.3	SITUATIONS CONCRETES	21
2.3.1	LE CAS DU PLAN DE CIRCULATION DE LA HAYE.	21
2.3.2	LE CAS DE « DUURZAAM VEILIG », VILLE SURE ET DURABLE.	22
2.3.3	LA VOITURE PARTAGEE.	27
2.3.4	LA « BETUWEROUTE »	30
2.4	CONCLUSION	37
<u>3</u>	<u>COMPARAISON AVEC DES SITUATIONS FRANÇAISES</u>	39
3.1	LES PROGRAMMES FRANÇAIS DE DIMINUTION DES ACCIDENTS EN VILLE : « VILLE PLUS SURE, QUARTIERS SANS ACCIDENTS ».	40
3.2	L'EVALUATION DES GRANDS PROJETS FERROVIAIRES	45
3.2.1	LE TRANSPORT COMBINE.	45
3.2.2	LE TGV SUD EST.	50
3.3	CONCLUSION	52
<u>4</u>	<u>DE LA COMPLICITE A L'OUVERTURE: DIVERSITE ET DEMOCRATISATION DU DEBAT SUR LES TRANSPORTS</u>	54
4.1	LE PASSAGE D'UNE COPRODUCTION CENTRALISEE A DES DISPOSITIFS PLUS OUVERTS.	55
4.1.1	DES CONDITIONS NECESSAIRES AU SUCCES.	56
4.1.2	DE NOMBREUSES QUESTIONS EN SUSPENS.	58
4.2	LES ENSEIGNEMENTS POUR LE CAS FRANÇAIS	59
4.2.1	FAIRE EVOLUER LES PROCESSUS DE DECISION.	59

4.2.2	FAIBLES MOYENS DE LA "SOCIETE CIVILE", FAIBLE DUREE DES INNOVATIONS.	60
5	<u>SYNTHESE DES RESULTATS DE LA RECHERCHE.</u>	62
5.1	DE LA COPRODUCTION CENTRALISEE A DES DISPOSITIFS PLUS OUVERTS.	62
5.1.1	DES CONDITIONS NECESSAIRES AU SUCCES.	63
5.1.2	DE NOMBREUSES QUESTIONS EN SUSPENS.	64
5.2	LES ENSEIGNEMENTS POUR LE CAS FRANÇAIS	64
5.2.1	FAIRE EVOLUER LES PROCESSUS DE DECISION.	65
5.2.2	FAIBLES MOYENS DE LA "SOCIETE CIVILE", FAIBLE DUREE DES INNOVATIONS.	65
6	<u>RESUME</u>	67
7	<u>FICHE SIGNALETIQUE</u>	68
7.1	INTITULE DE L'ETUDE	68
7.2	AUTEUR	68
7.3	PROGRAMME DE RECHERCHE	68
7.4	DUREE	68
7.5	MOTS CLES	68
7.6	RESUME	68
8	<u>ANNEXES AUX CHAPITRES</u>	69
8.1	ANNEXE 1 : EXTRAITS DU NVVP, PLAN NATIONAL NEERLANDAIS DE CIRCULATION ET DE TRANSPORTS (OCTOBRE 2000)	69
8.2	LES NOUVEAUX OUTILS D'EVALUATION EN COUTS ET AVANTAGES DU BUREAUX CENTRAL DE PLANIFICATION (CPB NEERLANDAIS).	70
8.3	CLASSEMENT DES SYSTEMES DE DECISION PUBLIQUE	71
8.4	EXTRAITS DU LIVRE DE M.CUVELIER, LE TGV DU PRINCE	72
9	<u>ANNEXE BIBLIOGRAPHIQUE</u>	73
9.1	LES NOUVELLES REPONSES AUX PROBLEMES DE TRANSPORTS AUX PAYS BAS	73
9.2	SUR LE DISPOSITIF D'ELABORATION DES POLITIQUES AUX PAYS BAS	73
9.3	SUR LES ENJEUX FRANÇAIS ETUDIES	74