

U . T . H .
2 0 0 1



**CONSULTATION PUBLIQUE ET AMENAGEMENT
DU TERRITOIRE AUX PAYS-BAS**



Délégation à la recherche et à l'innovation Ministère de l'Équipement
du Logement des Transports et de la Mer.

UTH 2001 est le label commun de documents diffusés par la Délégation à la Recherche et à l'Innovation (DRI) du Ministère de l'Équipement pour contribuer à une réflexion prospective sur les villes et l'habitat : études dont elle a pris l'initiative ou textes choisis notamment dans les programmes auxquels elle participe. UTH pour "Urbanisme et Technologies de l'Habitat", appellation conventionnelle des programmes de recherche et d'expérimentation dans ce domaine que la DRI a la charge de coordonner ; 2001 pour marquer qu'il s'agit de documents à caractère prospectif.

Notre principal objectif est de présenter des textes français ou étrangers significatifs, concernant le plus souvent un pays européen, situés le cas échéant dans leur contexte et commentés par un expert. Nous souhaitons, à terme, qu'UTH 2001 devienne un support de liaison et d'identification entre tous ceux qui, en Europe, sont concernés par les débats et enjeux prospectifs dans les domaines de l'urbanisme et de la gestion urbaine, de la construction et de l'habitat.

Documents disponibles :

Parus en 1989

01/04 Planification spatiale et aménagement du territoire aux Pays-Bas (J.C Boyer - 1988) :

- 1- Le quatrième rapport sur l'aménagement du territoire
- 2- Le programme de recherche "réseaux urbains"
- 3- La concurrence interurbaine
- 4- "Revitaliser les villes"

05 Les politiques urbaines du Royaume-Uni depuis 10 ans (H. Huntzinger - 1989)

06 La fiscalité locale sur les entreprises au Royaume-Uni et en Allemagne (H. Huntzinger - 1989)

07 La Hollande en 2015 : résumé officiel du 4ème rapport sur l'urbanisme et l'aménagement du territoire (Ministère du Logement, de l'Urbanisme et de l'Environnement - 1988)

08 Télétopia : la ville et les systèmes d'information au Japon (R. Piorunski - 1989)

09 Prospective de l'exploitation de la route (A. Vivet - 1989)

10 Urbanisme et économie en RFA (H. Huntzinger - 1989)

11 Les acteurs du génie urbain : évolution internationale (G. Mercadal - 1989)

Parus en 1990

12 Acteurs sociaux et mutations urbaines (A. Touraine - 1987)

13 Influence de la grande vitesse sur la restructuration de l'espace européen (A. Bieber - 1989)

14 Comment décongestionner les axes routiers de la Randstad Holland ? (J.C. Boyer - 1990)

15 Les quatre révolutions logistiques (Ake Andersson - 1986)

16/17 Le transport dans les années 90 : la formation de l'Europe (T. Bendixson - 1989)

18 Les technologies de l'information et la ville dans l'Europe de 1992 (M. E. Hepworth - 1990)

19 Consultation publique et aménagement du territoire aux Pays-Bas (J.C. Boyer - 1990)

Documents annoncés :

Numéro spécial

France :

- La métropole parisienne : système productif et organisation de l'espace Équipe "Strates" (Félix Damette et Pierre Beckouche - 1990)

Pour tous renseignements, contacter Franck Scherrer, Groupe Prospective, D.R.I.

Bureaux : 74 rue de la Fédération, 75015 PARIS, tél : (1) 45.49.63.26.

Diffusion et secrétariat : M. Duhamel et D. Dessagnes, tél : (1) 45.49.63.29

CONSULTATION PUBLIQUE ET AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE AUX PAYS-BAS

Dossier conçu et présenté en 1990 par Jean-Claude BOYER, Géographe, Professeur, Professeur à l'Institut Français d'Urbanisme (Université Paris VIII)

Octobre 1990 19

Sommaire

	<i>pages</i>
Présentation	
La procédure «PKB»	2
Les objectifs de la consultation	3
Les résultats	4
L'expérience néerlandaise est-elle transposable ?	5
Documents	
1. Guide de la consultation	6
2. Qui a répondu à la consultation ?	8
3. Bilan d'une campagne d'information	9
4. La modification des propositions à la suite de la consultation, un exemple tiré du 4ème rapport	10
5. La modification des propositions à la suite de la consultation, le cas du schéma des transports	13

PRESENTATION

Pour tous les documents traitant de questions d'intérêt national en matière d'aménagement du territoire, il existe aux Pays-Bas une procédure codifiée de consultation publique avant l'examen du projet gouvernemental par le Parlement. En partant de deux exemples déjà évoqués dans U.T.H. 2001 (4ème rapport et schéma des transports), le dossier décrit la procédure utilisée et s'efforce d'en évaluer les résultats. Ils sont incontestablement positifs en ce qui concerne l'information et la sensibilisation du public cultivé; ils sont probablement bénéfiques pour associer des partenaires variés à la mise en oeuvre des politiques d'aménagement. Il est en revanche plus difficile de mesurer l'influence des avis recueillis sur l'évolution (réelle) des projets, car une concertation parallèle avec les collectivités territoriales semble jouer aussi un grand rôle.

INTRODUCTION

La préparation du schéma directeur de la région parisienne a montré la difficulté d'organiser en France un débat serein quand un enjeu majeur de l'aménagement du territoire était en cause. Confrontés à ce même problème dans les années soixante, les Néerlandais ont codifié une procédure de consultation préalable aux grandes décisions du gouvernement. Quelles en sont les modalités ? Quelle en est l'efficacité ?

Tel est l'objet du présent dossier, qui s'appuiera sur deux exemples récents déjà évoqués dans le cadre de cette publication : le *4ème rapport sur l'aménagement du territoire* (n° 1 et 7 d'U.T.H. 2001) et le *schéma de structure des transports* (n° 14). Le 4ème rapport est sans doute exceptionnel par l'effort considérable d'information qui a accompagné sa discussion; mais il montre bien les possibilités offertes par la législation néerlandaise et la consultation a ici le grand intérêt d'avoir fait l'objet d'une enquête d'évaluation (document n° 2).

Rappelons brièvement la nature et le contenu des deux publications précitées. Il s'agit en quelque sorte de **schémas directeurs** à l'échelle **nationale**; les Pays-Bas comptant moins de 15 millions d'habitants, cette échelle est finalement plus proche de celle de l'Ile-de-France que de celle de la France. L'avantage de ce cadre est de ne pas isoler la région-capitale d'un espace environnant qui lui est de plus en plus lié par la redistribution spatiale des hommes et des activités : en témoigne le problème de l'articulation entre l'Ile-de-France et le reste du Bassin Parisien. Le *4ème rapport* est un texte général (illustré de cartes) exprimant les intentions du gouvernement, à moyen terme, en matière d'aménagement du territoire; il reflète une double approche, thématique et régionale ; il exprime les grands choix en matière d'aménagement, sans entrer dans des détails de localisation ; il peut cependant avoir une forte incidence spatiale, comme en témoigne la politique des métropoles régionales (voir document n° 4)

Le *schéma des transports* fait partie des documents spécialisés -le gouvernement souhaite en réduire le nombre- qui s'inscrivent dans le cadre tracé par le *4ème rapport* ; c'est à la fois une réflexion sur la stratégie à utiliser pour assurer un meilleur fonctionnement du système et un ensemble de projets concrets en termes de réglementation, de financement et d'infrastructure. Les plans régionaux (cf. le *plan d'accessibilité de la Randstad*, évoqué dans U.T.H. 2001 n° 14) ou locaux doivent à leur tour être compatibles avec ce schéma national. Mais ceux-ci font l'objet de procédures différentes en matière de consultation publique.

La procédure «PKB»

«Planologische kernbeslissing» («PKB») peut se traduire par «décision capitale en matière d'aménagement». La loi sur l'aménagement du territoire, entrée en vigueur le 1er août 1965, prévoit que chaque fois que le gouvernement présente un projet de loi important dans ce domaine, une période de débat public aura lieu avant l'adoption du texte par le Parlement. Cette procédure a été utilisée de nombreuses fois depuis lors : rapports sur la mer des Wadden, sur l'assèchement du Markerwaard, sur l'urbanisation, sur les zones rurales, schémas de structure relatifs au logement, à l'approvisionnement en eau, à la protection de la nature et des paysages, etc.

Après une période de rodage, la présentation a été codifiée. Actuellement, le point de départ est la publication d'un rapport (195 et 220 pages respectivement pour les deux exemples considérés) analysant le contexte national et international des décisions projetées, exposant les données du problème et proposant des mesures précises. Ce rapport («partie a : propositions»), bien présenté et abondamment illustré, est adressé à différents relais d'opinion, mis en vente auprès du public et diffusé gratuitement sous forme de résumé.

Suit une période de **quatre mois** pendant laquelle une boîte postale spéciale (gérée par le *Conseil pour l'aménagement du territoire*, organe consultatif constitué d'experts) reçoit les observations (cf. document n° 1), qu'elles émanent de particuliers, de collectivités locales, d'associations ou d'organismes divers; la synthèse des réactions recueillies donne lieu à la publication d'un deuxième volume («partie b : les grandes lignes de la consultation»), suivi d'un troisième («partie c : avis») qui porte à la connaissance du public les avis donnés par un ou plusieurs organismes consultatifs (*Conseil pour l'aménagement du territoire* dans tous les cas, conseils spécialisés éventuellement -trois autres par exemple dans le cas du schéma des transports-).

Neuf mois au maximum après le début de la concertation, le gouvernement publie ses propositions remaniées («partie d») et les soumet au Parlement, qui peut les amender. La «partie e» enfin contient le texte définitif approuvé par le Parlement.

Les objectifs de la consultation

L'un est évident : répondre à une demande de «participation» des citoyens, qui se faisait de plus en plus pressante dans les années soixante. Mais il s'agit en même temps pour le gouvernement de limiter les risques qui pourraient résulter de décisions hâtives, erronées ou difficiles à appliquer. En publiant ses propositions, le gouvernement s'engage, mais pas de façon irréversible; selon la nature et la violence des réactions, il lui est possible de faire marche arrière sans perdre la face, bien au contraire, puisqu'il témoigne ainsi de son sens de la démocratie. En outre, **des décisions préparées en concertation avec les principaux relais d'opinion seront plus faciles à mettre en oeuvre**; ce point est devenu capital dans les années 80, avec le désengagement de l'Etat, au profit des collectivités territoriales et du secteur privé, pour réaliser les objectifs de l'aménagement urbain et régional; la dernière partie du document n° 3 est révélatrice de l'importance attachée aujourd'hui à cet enjeu.

On reconnaît cependant aux Pays-Bas (1) que cette procédure, outre «une réserve croissante à l'égard du pouvoir exécutif» dénote «l'affaiblissement du prestige et du pouvoir des assemblées parlementaires traditionnelles» (nous pourrions ajouter : «et des partis politiques»). De fait, la consultation s'adresse surtout à deux catégories d'interlocuteurs :

(1) *Le Royaume des Pays-Bas, faits et chiffres. Le logement et l'aménagement du territoire . Publication en français du Ministère des affaires étrangères, s. d., p. 23.*

- . les experts, qui interviennent au titre des conseils consultatifs nationaux mais aussi dans le cadre des discussions «à la base»;
- . les «groupes spécifiques»-ayant une compétence particulière dans le domaine considéré- et autres «corps intermédiaires» (termes qui reviennent souvent dans les documents officiels), qui ont pour mission de relayer l'information et de canaliser et structurer les réactions du grand public.

Les organisateurs de la consultation redoutent en effet que celle-ci n'aboutisse à une multitude d'observations individuelles de détail qui seraient inexploitable (ce risque n'a pas été totalement conjuré pour le *schéma des transports* : cf. document n° 2). Aussi encouragent-elles les réunions de discussion, qu'elles aient lieu dans le cadre des partis politiques (peu), des communes, des associations ou d'institutions comme les Chambres de commerce (dont 32 sur 35 ont adressé des réactions au *4ème rapport*). Le document n° 2 fait apparaître une participation importante des communes au débat public : plus du quart d'entre elles dans le cas du *4ème rapport* . Mais en outre, parallèlement, a lieu une concertation Etat-provinces-communes par les canaux administratifs habituels.

Les résultats

Une première mesure est facile à réaliser : celle du **nombre de réponses** reçues. Les records antérieurs ont été battus par le *4ème rapport*, puis par le *schéma des transports*, lequel a approché le millier de réactions; dans les deux cas, on a compté près de 500 réponses collectives (document n° 2), reflétant la participation d'un nombre beaucoup plus élevé (mais indéterminé) de personnes. Grâce à des enquêtes spécifiques (document n° 3), on peut aussi savoir quel a été l'impact de la campagne de sensibilisation menée pendant la période de consultation.

Il est en revanche plus délicat d'évaluer les effets de la consultation sur les décisions finales. Le projet remanié (*partie d*) indique bien **les modifications opérées par rapport aux propositions initiales** (*partie a*) et elles sont parfois non négligeables (cf. documents n° 4 et 5). Il est vrai que dans le cas du *schéma des transports*, un changement de gouvernement est intervenu entre les deux versions, séparées en outre par un laps de temps exceptionnellement long (novembre 1988 - juin 1990); le remplacement des libéraux par les socialistes dans la coalition gouvernementale a eu sans doute ici plus d'effets (rééquilibrage en faveur de la protection de l'environnement) que la consultation publique...

Reste que même dans le cas du *4ème rapport*, il est difficile d'évaluer le poids dont ont réellement pesé les centaines de lettres adressées de toutes les régions du pays ? Le *Conseil pour l'aménagement du territoire* avoue que, faute de temps, il n'a pu que partiellement intégrer ces observations à son «avis». Et l'on peut penser que les experts d'une part, les collectivités territoriales d'autre part (sans la collaboration desquelles aucune politique d'aménagement du territoire n'est applicable) ont exercé les pressions les plus efficaces; dans l'exemple cité plus bas (le choix des «métropoles régionales» : document n° 4), la concertation avec les collectivités territoriales apparaît en effet avoir eu plus d'influence que la

consultation publique. Certes il ne faudrait pas négliger d'autres structures intermédiaires comme les organisations professionnelles (agriculture, industrie, transports,...) et les associations, en particulier celles qui veillent à la défense de l'environnement et sont très puissantes aux Pays-Bas. Mais les unes et les autres n'ont pas besoin d'une consultation publique pour se faire entendre.

Alors la procédure «PKB» serait-elle surtout l'occasion d'**une campagne de sensibilisation aux problèmes de l'aménagement du territoire** ? Même s'il s'agissait là de son résultat principal, ce ne serait peut-être déjà pas si mal...

L'expérience néerlandaise est-elle transposable ?

Il faut bien voir que le succès au moins relatif de la procédure «PKB» repose sur trois conditions :

1. Une réceptivité du public cultivé aux thèmes de l'aménagement.

Comme le montre bien le document n° 3, lorsqu'on s'adresse à des interlocuteurs non avertis, il est plus facile de faire retenir un slogan que des concepts ! Cette réceptivité est élevée aux Pays-Bas en raison du contexte géographique (un espace rare et menacé) et de l'effort pédagogique consenti depuis plus de vingt ans par les pouvoirs publics et les associations; la publication de documents de synthèse attrayants et gratuits, l'introduction de ces questions dans la formation des enseignants et dans l'enseignement secondaire, la collaboration des media, tout ceci a fini par être bénéfique, même si les disparités sociales dans l'assimilation de l'information n'ont pas été supprimées. Introduire soudainement une procédure de consultation, sur des projets abstraits et à long terme, auprès d'un public non préparé, risquerait de conduire à l'échec.

2. Des relais d'opinion puissants

Les spécialistes de science politique (1) considèrent que les Pays-Bas se caractérisent en Europe par un faible rôle des partis, un «corporatisme» assez marqué et surtout une forte influence de l'appartenance philosophique et religieuse, qui se manifeste de façon multiforme à travers les institutions scolaires, d'assistance, économiques, de loisir,...

Les partis ne constituent donc qu'un vecteur secondaire des relations entre le gouvernement et l'opinion, qui passent surtout par des structures associatives puissantes et **reconnues** : ainsi le faible poids électoral des écologistes contraste-t-il avec leur force comme groupe de pression, ainsi les syndicats agricoles participent-ils à une véritable cogestion dans leur domaine de compétence. Ces corps intermédiaires ne sont pas considérés comme des trublions mais comme les représentants légitimes de fractions de la société néerlandaise. Il est donc naturel pour le gouvernement de s'adresser à eux lorsqu'il veut recueillir un avis.

(1) Cf. J.F. LANE et S.O. ERSSON, *Politics and society in Western Europe*, Sage, 1987.

Dans des Etats où ces structures intermédiaires sont traditionnellement à la fois faibles et objet de défiance, il serait difficile de chercher à fonder sur elles, de but en blanc, une procédure de consultation.

3. Une volonté de consensus

L'effacement relatif des partis, la longue pratique de gouvernements de coalition (au niveau national ou municipal), la position charnière de la nébuleuse chrétienne-démocrate sur l'échiquier socio-politique contribuent à expliquer une tendance à rechercher le compromis plus que la confrontation. Sans idéaliser les conditions du débat politique -qui a connu des périodes tendues dans les années 80-, on peut tout de même dire qu'aux Pays-Bas la majorité des relais d'opinion se déterminent en fonction des propositions qui sont faites et non de celui qui les fait, alors que dans d'autres Etats, la discussion est rapidement paralysée par l'obligation tacite de solidarité avec leur camp que ressentent les différents intervenants. Ainsi imaginerait-on difficilement aux Pays-Bas des «experts» dont les positions soient systématiquement divergentes selon la couleur politique de la collectivité dont ils relèvent !

Ceci dit, le compromis direct entre hommes politiques et entre niveaux de pouvoir n'est évidemment pas absent des mécanismes de décision néerlandais; mais il répond sans doute autant à une demande sociale qu'aux contraintes du réalisme.

DOCUMENTS

(les sous-titres sont d'origine, les passages en gras ont été ajoutés par le rédacteur)

Document n° 1 : Guide de la consultation

(N.D.L.R. : ce guide figure à la fin de la «partie a» des rapports; le texte ci-dessous, extrait du 4ème rapport, est peu différent de son homologue du schéma des transports)

Source : Vierde nota over de ruimtelijke ordening, deel a : beleidsvoornemens (4ème rapport sur l'aménagement du territoire, partie a : propositions), 1988, p. 194-195, Inspraakwijzer (guide de la consultation).

Vous êtes concernés

Le rapport qui précède montre combien les mutations de la société auront des conséquences importantes pour l'utilisation de l'espace aux Pays-Bas. Et à cela notre communauté doit se préparer.

Le rapport accorde aussi beaucoup d'attention à l'implication dans ces changements des collectivités territoriales, des entreprises et des simples citoyens. Cette implication va maintenant se concrétiser. Le gouvernement donne à chacun l'occasion d'exprimer son point de vue sur la politique proposée ci-dessus (...).

Les documents de la consultation

Le point de départ de la consultation est le texte des propositions du 4ème rapport. Le 4ème rapport se termine par les «décisions capitales en matière d'aménagement du territoire» (pkb), où sont rassemblés :

- les problèmes évoqués dans le rapport;
- la façon dont le gouvernement envisage de les résoudre;
- les mesures prévues à cet effet.

Ces décisions sont aussi reproduites dans l'édition simplifiée du 4ème rapport.

Naturellement, vous pouvez réagir de la manière que vous voulez. L'expérience prouve cependant qu'il est plus facile de prendre en compte des réactions qui proposent des modifications au texte présenté. De même, un résumé de votre point de vue peut en faciliter la lecture.

La discussion

Il y a plusieurs manières de réagir.

Vous pouvez écrire une lettre personnelle, mais aussi vous concerter avec d'autres pour élaborer une réaction collective au *4ème rapport*.

Un grand nombre d'organismes tels que les Chambres de commerce, les associations de protection de l'environnement, les organisations agricoles, les communes susciteront de telles discussions (...).

Délais et adresse

Pendant quatre mois l'occasion est offerte d'envoyer une réaction écrite. Le gouvernement a en effet choisi la durée maximale de consultation permise par la Loi sur l'aménagement du territoire. Jusqu'au 17 juillet 1988, vous pouvez adresser votre réaction à

Point central de la consultation
Boîte postale 97611
2509 GA LA HAYE

Que deviennent les réactions ?

A partir du Point central de la consultation, les réactions reçues sont ventilées entre ceux qui ont travaillé à l'élaboration de la politique proposée. Elles sont adressées au Ministère de l'habitat, de l'aménagement du territoire et de l'environnement, aux fonctionnaires d'un grand nombre de départements ministériels, à la Chambre

des députés, et à l'organisme consultatif du Ministère -le Conseil consultatif pour l'aménagement du territoire-, qui en tiendra compte dans son avis sur le *4ème rapport*.

En outre, le Point central réalise une synthèse des résultats de la consultation. Dans le document «Les grandes lignes de la consultation», il indique ce que pensent la majorité des participants des différentes idées contenues dans le *4ème rapport*. Ce document est destiné à ceux qui n'ont pas le temps d'étudier toutes les réactions une à une, mais souhaitent prendre connaissance globalement de leur contenu. Il sera largement diffusé (notamment parmi les participants eux-mêmes) et mis en son temps à la disposition de chacun par l'Imprimerie nationale.

Document n° 2 : qui a répondu à la consultation ?

Sources : Vierde nota over de ruimtelijke ordening (4ème rapport sur l'aménagement du territoire) et Tweede Struiktuurschema Verkeer en Vervoer (2ème schéma de structure des transports), deel b : hoofdlijnen uit de inspraak (partie b : les grandes lignes de la consultation), p. 7 et 5 respectivement.

(les pourcentages entre parenthèses ont été ajoutés par la rédacteur)

4ème rapport schéma transports

Réactions individuelles	82 (14%)	512 (51%)
Partis politiques	25 (4%)	15 (2%)
Municipalités	183 (32%)	152 (15%)
Autres autorités locales	18 (3%)	40 (4%)
Organisations agricoles	17 (3%)	6 (1%)
Associations écologistes et autres	48 (8%)	47 (5%)
Représentants de la vie économique	75 (14%)	68 (7%)
Groupes d'intérêts	98 (17%)	120 (12%)
Divers	22 (4%)	33 (3%)
Total	568 (100%)	993 (100%)

N.D.L.R. :

Les tableaux d'origine présentent aussi une répartition des réponses par province, qui n'a pas été reproduite ici; pour le *4ème rapport*, elle reflète bien la répartition de la population (avec une légère sous-représentation du Sud); c'est moins vrai pour le *schéma des transports*, où le Sud est nettement sous-représenté, alors que deux provinces ont été fortement «motivées» pour répondre : la Drente et la province d'Utrecht. Le *schéma des transports* est en effet beaucoup plus concret et plus porteur d'enjeux locaux que le *4ème rapport*. Cela explique aussi le grand nombre de réponses individuelles (et... les pétitions contre tel ou tel projet de nouvelle voie de circulation, qui n'ont pas été comptabilisées ici).

Document n° 3 : bilan d'une campagne d'information (exemple du 4ème rapport)
Source : Ruimtelijke verkenningen 1989 (Explorations spatiales), Rijksplanologische Dienst (Service national de planification), 1989, p. 159-163.

Le but de la campagne d'information sur le 4ème rapport était de mettre le public au courant de la politique proposée et de l'impliquer dans la discussion sur les problèmes de société évoqués et sur les mesures envisagées.

On a essayé d'atteindre ce but de deux façons : en approchant directement des groupes spécifiques et en utilisant les mass media pour toucher un large public. **On pense en effet que pour atteindre une portée optimale, les propositions doivent non seulement être discutées par les corps intermédiaires mais aussi irriguer un large public, qui participera au processus par le canal de ces organisations.**

L'approche des groupes spécifiques s'est faite par l'invitation de 750 organisations à la présentation du rapport, le 7 mars 1988, par l'envoi de mallettes d'information et la fourniture de documentation, de résumés par thème et par région, par la mise en place d'un bureau central d'information et la mise à disposition d'un programme informatique (...).

Quant à l'utilisation des mass media, elle a pris la forme d'un «spot» télévisé, d'annonces dans les journaux et d'une brochure disponible dans les bureaux de poste et les bibliothèques (...).

Le bureau d'études Research voor Beleid a réalisé pour le compte du Service d'information du gouvernement une enquête sur le déroulement et les effets de la campagne. Pour réunir les données, on a procédé à des entretiens directs et téléphoniques, à un sondage d'opinion et à une enquête téléphonique parmi les visiteurs de six réunions organisées par des corps intermédiaires.

En ce qui concerne les corps intermédiaires, le bureau d'études conclut que l'objectif recherché a été correctement atteint. C'est surtout la façon dont ces organisations ont participé à la concertation qui est satisfaisante : le nombre de réactions dépasse celui des consultations antérieures et les organisations ont souvent établi ces avis avec la participation de leurs membres. En outre, de nombreux contacts ont eu lieu entre organisations à cette occasion (...).

Un des objectifs de la campagne dans les media était d'inciter le public à rechercher une information complémentaire sur le rapport et pour cela à contacter les corps intermédiaires. Cet objectif a été atteint de façon limitée mais conforme aux prévisions. **Un cinquième de la population a retenu quelque chose du 4ème rapport ; cela concerne surtout les catégories les plus instruites** : ce taux y atteint 41% contre 14% dans la tranche de la population ayant le plus bas niveau d'instruction. Une enquête préalable avait déjà montré que les plus instruits étaient les plus réceptifs à l'information sur l'aménagement futur du territoire. Aussi en avait-on pour partie tenu compte lors de l'élaboration du matériel d'information. Il est établi en outre que la campagne dans les media a eu le rôle d'un signal pour des personnes professionnellement intéressées, d'une manière ou d'une autre, aux questions d'aménagement (...).

Le programme informatique n'a eu, sous sa forme actuelle, qu'une utilité restreinte pour les activités d'information et de discussion des organisations. Pour des utilisateurs professionnels, le système offrait trop peu d'informations et de possibilités. Et bien que le programme ait éveillé beaucoup d'intérêt et d'enthousiasme, l'ordinateur reste encore souvent pour des non-professionnels un support d'accès difficile. Beaucoup de réponses estiment cependant qu'en développant ce programme, on peut en faire un outil précieux pour la politique d'aménagement. A condition bien sûr de mettre régulièrement à jour la banque de données.

Parmi les media, c'est le «spot» télévisé qui a touché le plus de personnes.

Les annonces, tant dans les quotidiens nationaux que régionaux, ont eu surtout de l'effet sur les catégories socio-culturelles élevées. La brochure n'a pas atteint un large public. Le slogan «les Pays-Bas en 2015, c'est maintenant qu'on y travaille», qui a servi à présenter le rapport, est de ce fait plus connu que l'existence du rapport lui-même. Il y a toutefois eu quelques confusions, car à peu près en même temps d'autres campagnes étaient lancées sur des thèmes voisins (les Pays-Bas en 1992, les Pays-Bas en 2050).

Le livre «Vers 2015», qui présentait les propositions du *4ème rapport*, a connu un grand succès. Au «top-100» des livres les plus vendus en 1988, il a figuré au 30ème rang avec 25 000 exemplaires.

L'information comme outil opérationnel

Le paragraphe précédent donne les résultats d'une enquête sur le rôle de l'information dans la participation au processus de décision. Comme aucune enquête n'a encore été réalisée sur les liens entre l'information et la réalisation d'une politique, nous avancerons ici brièvement quelques réflexions à ce sujet.

Dans l'aménagement du territoire aussi on peut parler d'un désengagement de l'Etat. Beaucoup plus que par le passé, l'accent est mis sur les responsabilités propres des collectivités territoriales et du secteur privé. Dans le *4ème rapport*, des mesures relatives à l'information ont été insérées à côté des mesures administratives et financières. C'est en collaboration avec les groupes spécifiques que l'on va essayer de mettre en oeuvre les concepts d'aménagement (...).

L'information est de nature différente selon les thèmes. En ce qui concerne l'environnement de la vie quotidienne, la réduction des mouvements pendulaires en automobile constitue un point important. Dans ce domaine, une expérience va commencer, en utilisant l'information pour modifier les comportements. Cette expérience s'inscrit dans le cadre d'une coordination avec les rapports «Circulation et milieu», «Pluies acides» et «Plan d'accessibilité de la Randstad».

L'information sur les perspectives spatiales de développement s'articule principalement autour de trois thèmes : les métropoles régionales, la constitution d'un milieu d'activité de niveau international dans l'Ouest de la Randstad et «Les Pays-Bas, pays de l'eau». **Pour chacun de ces thèmes, on commence par repérer les groupes spécifiques qui pourront contribuer à la mise en oeuvre des concepts**

d'aménagement. Pour donner un exemple : pour la réalisation du concept de «métropoles régionales», la commune concernée n'est pas seule en cause, mais aussi l'Etat à travers la localisation d'équipements de haut niveau tels que les établissements d'enseignement et les hôpitaux. Sont en outre impliqués les investisseurs et les promoteurs, qui cherchent des localisations favorables pour des bureaux et des commerces.

Enfin, l'intérêt ne se porte pas seulement sur les entreprises néerlandaises mais principalement sur **les entreprises étrangères** qui cherchent des localisations satisfaisantes pour de nouvelles implantations. Les métropoles régionales sont conçues comme des «locomotives» pour leur région dans la compétition européenne d'après 1992. Pour ces interlocuteurs spécifiques, il faut choisir des approches adaptées (...).

Document n° 4 : la modification des propositions à la suite de la consultation, un exemple tiré du 4ème rapport

Source : Vierde nota over de ruimtelijke ordening, deel d : regeringsbeslissing (partie d : les décisions du gouvernement), 1988, p. 117-118.

La sélection des métropoles régionales

Dans les propositions initiales, trois critères de sélection des métropoles régionales sont avancés :

- un haut niveau de services, notamment en matière d'enseignement supérieur et professionnel;
- de bonnes connexions avec le système de communications (inter)national;
- une structure économique comportant une part raisonnable de branches d'avenir.

Une des raisons pour ne choisir qu'un nombre limité de métropoles régionales est l'exigence d'un rayonnement des équipements de haut niveau sur au moins 1 à 1,5 million d'habitants (...).

Les propositions portaient sur neuf métropoles régionales. **Ni la concertation institutionnelle ni la consultation publique ne mettent en cause les villes de cette liste; mais on demande des ajouts.** La concertation institutionnelle plaide en faveur de l'octroi du statut de métropole régionale à Leeuwarden, Breda et Zwolle.

Le gouvernement pense que la position de **Leeuwarden** (1) doit être considérée en relation avec celle de la métropole régionale Groningue. Pendant la concertation avec les trois provinces du Nord, un accord s'est établi pour envisager le développement futur du quadrilatère Groningue- Leeuwarden- Assen- Drachten. La répartition des tâches entre Groningue et Leeuwarden est un des axes selon lesquels les projets concrets seront élaborés (...).

La confrontation de Breda et Zwolle aux critères de sélection conduit le gouvernement à ajouter les remarques suivantes :

. **Breda** dispose d'une bonne infrastructure routière et ferroviaire. Sa situation économique est convenable à bonne en ce qui concerne la santé des entreprises et la valeur ajoutée. Cependant sa structure économique est assez monofonctionnelle : l'industrie domine, tandis que les services sont en comparaison peu représentés. Les équipements commerciaux sont convenables, les équipements non-commerciaux modestement représentés. La ville n'a pas d'université mais un bon équipement en enseignement professionnel.

. **Zwolle** (2) dispose d'une infrastructure convenable. La situation économique est passable à convenable : cela vaut aussi bien pour la santé des entreprises que pour la qualité de l'emploi et la valeur ajoutée. En particulier l'industrie moderne est bien représentée. Zwolle a de très bons équipements non-commerciaux, notamment dans le domaine médical; les équipements commerciaux sont moins bien représentés. L'infrastructure intellectuelle est convenable, l'enseignement professionnel bien développé.

Si l'on établissait un ordre de classement, Breda et Zwolle viendraient après les métropoles régionales de la liste initiale. Cependant, **sur la base des éléments de comparaison ci-dessus et des arguments avancés lors de la concertation institutionnelle et de la consultation publique, le gouvernement est finalement arrivé à la conclusion que l'ajout de Breda et Zwolle à la liste des métropoles régionales était défendable.**

Pour Breda, cela tient surtout à sa position stratégique entre les pôles économiques de Rotterdam et de la région Anvers-Bruxelles-Gand.

Pour Zwolle, on peut mentionner la position centrale de la ville par rapport au Nord, à l'Est et au centre des Pays-Bas et sa position dans la trame de répartition spatiale des métropoles régionales (2).

Le gouvernement ne voit pas de justification à promouvoir d'autres villes parmi celles qui ont été proposées. Ni l'application des critères de sélection, ni les résultats de la concertation institutionnelle et de la consultation publique ne fournissent d'arguments suffisants. Et surtout un élargissement plus important de la liste des métropoles régionales rendrait impossible de pourvoir toutes ces villes d'une gamme suffisante d'équipements de qualité rayonnant sur une aire d'influence étendue (...).

(1) N.D.L.R. : capitale de la province de Frise (moins de 100 000 hab.), dont la dépendance à l'égard de Groningue a toujours été partielle et réticente.

(2) N.D.L.R. : capitale de la province d'Overijssel (moins de 100 000 hab.), située dans un «vide» de la carte des métropoles régionales (la plus proche étant Enschede, à plus de 60 km).

Document n° 5 : la modification des propositions à la suite de la consultation, le cas du schéma des transports

Source : *Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer, deel d : regeringsbeslissing, juin 1990, p. 4, 5 et 8.*

En quoi la partie d se différencie-t-elle de la partie a ?

Quelques changements par rapport à la *partie a* méritent une attention particulière. En premier lieu, la *partie d* comporte des développements supplémentaires sur nos ports maritimes et sur Schiphol. Comme le gouvernement souhaite limiter le nombre des schémas de structure, il a intégré dans la *partie d* les propositions qui avaient été publiées séparément concernant les transports et les ports maritimes. En deuxième lieu, la *partie d* fait une place aux aspects télématiques de la politique des transports en intégrant dans ce schéma de structure le rapport Télématique récemment publié.

Outre ces changements de caractère formel, la *partie d* place différemment l'accent sur des points importants relatifs au contenu même du rapport (...).

Depuis la partie a la situation ne s'est pas améliorée

Depuis la parution de la *partie a*, le thème de la circulation et des transports a été constamment présent dans les media. Jamais des propositions n'ont suscité autant de réactions lors de la consultation publique. Les responsables des communes, des provinces et des entreprises, ainsi qu'un grand nombre d'organisations, ont tenu à s'exprimer pour approuver et critiquer la *partie a*. Peu de projets ont fait l'objet d'une telle publicité à un stade si peu avancé de leur élaboration (...). Beaucoup de personnes ont voulu influencer sur le processus de décision de façon aussi précoce que possible.

En dépit des nobles intentions, la pratique quotidienne, la vie de tous les jours évoluent encore dans la mauvaise direction. Les problèmes d'accessibilité de notre pays, avec les dégâts qu'ils causent à l'économie, à l'environnement et à la sécurité de la circulation, s'aggravent constamment (...).

Nous pourrions allonger la liste des sujets qui nous préoccupent profondément. Mais nous ne voulons pas refaire l'analyse des problèmes déjà réalisée dans la *partie a*. Nous nous en tiendrons à une brève description des quatre principaux domaines concernés (1). Cela suffira à montrer que nous avons toutes les raisons, dans ces décisions du gouvernement (*partie d*), de formuler la politique de la circulation et des transports pour les années à venir de façon plus tranchante que nous ne l'avions estimé nécessaire en 1988 (...).

(1) N.D.L.R. Ces quatre domaines sont les suivants :
 . les dangers qui pèsent sur l'accessibilité des grands foyers économiques;
 . l'accroissement de la pollution de l'environnement;
 . l'augmentation du nombre des victimes des accidents de la route;
 . la pression des évolutions qui ont lieu en Europe.

La priorité : penser aux générations futures

La stratégie de la *partie a* était fondée sur la problématique : «assurer le meilleur compromis possible entre la liberté individuelle, l'accessibilité et la qualité de la vie». Cela avait des conséquences sur les solutions à promouvoir : les mesures prises devaient maintenir un équilibre entre ces trois catégories d'intérêts.

Les réactions à la *partie a* révèlent de sérieux doutes quant à la possibilité d'atteindre les objectifs ambitieux relatifs à l'accessibilité tout en préservant la qualité de la vie. On craint qu'au bout du compte les préoccupations touchant à la qualité de la vie ne viennent qu'au second rang.

Dans la ligne de l'accord de gouvernement (1), nous faisons le choix de la longue durée comme base de la politique à mener. Il s'agit de pourvoir aux besoins de la génération actuelle sans pour autant mettre en danger la satisfaction des besoins des générations futures.

Cela conduit au choix d'un système de circulation et de transports qui ne transfère pas les problèmes d'environnement sur les générations futures. Cela demande des arbitrages politiques courageux (2).

(1) *N.D.L.R.* : accord passé en 1989 entre les chrétiens-démocrates et les socialistes lors de la constitution du nouveau gouvernement LUBBERS.

(2) *N.D.L.R.* : les projets de construction et d'élargissement d'autoroutes, déjà modestes dans les propositions initiales, ont été encore réduits dans le document définitif; les réactions locales exprimées lors de la consultation ont sans doute joué un rôle dans cette révision.