

2001
PLUS...

**UNE VOIE FERREE POUR
LES MARCHANDISES :
Débats autour de la Betuwelijn
aux Pays Bas**



Succédant à UTH 2001, 2001 PLUS est le label commun de documents diffusés par le Centre de Prospective et de Veille Scientifique de la Direction de la Recherche et des Affaires Scientifiques et Techniques, elle-même située au sein du Ministère de l'Équipement.

L'objectif de cette publication est de contribuer à une réflexion prospective sur les villes, l'habitat, l'équipement, les transports ou l'environnement en partant d'idées ou d'expériences intéressantes développées à l'étranger et en mobilisant à cet effet travaux, documents, articles, textes de loi, compte-rendu de recherche, analyses de politiques publiques difficilement accessibles en France. Chaque numéro de 2001 PLUS présentera donc, sur un thème déterminé, un ou plusieurs textes significatifs, concernant le plus souvent mais non exclusivement un pays européen, resitués dans leur contexte et commentés par un expert. Si UTH 2001 avait cherché à accompagner la mise en place de l'Acte unique européen et du grand marché, 2001 PLUS se situe dans la perspective de la mondialisation et de la globalisation des économies. Les documents diffusés porteront donc aussi bien sur l'Asie du Sud-Est, le continent américain ou l'Europe de l'Est que sur les pays de la Communauté. Nous souhaitons, à terme, que 2001 PLUS devienne un support de liaison et d'identification entre tous ceux qui, en France ou en Europe, sont concernés par les débats et enjeux prospectifs dans les domaines de l'urbanisme et de la gestion de villes, de la construction, de l'habitat, de l'environnement et des transports.

Documents disponibles :

- 01/04 Planification spatiale et aménagement du territoire aux Pays-Bas** (J.C. Boyer - 1988)
- 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 4^e 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)
- 12 Acteurs sociaux et mutations urbaines** (A. Touraine - 1987)
- 13 Influences 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)
- 20/21 NUMÉRO SPÉCIAL : La métropole parisienne : système productif et organisation de l'espace** (Equipe "Strates" Félix Damette et Pierre Beckouche - 1990)
- 22 La réforme anglaise de la planification spatiale : étude du plan de développement unitaire de Birmingham** (Alain Motte - 1990)
- 23 Allemagne : structures temporelles et développement urbain** (DIFU)
- 24 Suède : la vie dans les métropoles : des chances à saisir, des difficultés à surmonter. Quelles politiques mettre en œuvre ?** (H. Huntzinger - 1991)
- 25 Réserver l'habitat social aux ménages à faibles revenus aux Pays-Bas** (J.C. Boyer - 1991)
- 26 La recherche urbaine en Allemagne** (H. Huntzinger - 1992)
- 27 Le syndrome NIMBY** (Michaël Dear - 1993)
- 28 L'urbanisme souterrain au Japon** (André Guilleme - 1993)
- 29 Les infrastructures à l'horizon 2000** (Barrie Stevens, Wolfgang Michalski) (1993)
- 30 L'aménagement du territoire en Allemagne** (Ministère fédéral de l'aménagement du territoire - 1993)
- 31 Compétitivité, innovation et territoire. Le débat aux Etats-Unis** (Michaël Storper - 1993)
- 32 Télétravail et transports, une étude de l'administration américaine** (1994)
- 33 Le gouvernement des aires métropolitaines dans les pays industrialisés** (1994)
- 34 Entre économie et territoire : des règles de quartier, creuset de lien civil** (1994)
- 35 Les corridors de développement dans la Zone Asie Pacifique** (1994)
- 36 La réforme «Next Steps» au royaume-uni décentraliser et responsabiliser l'administration**
- 37 L'évaluation environnementale au Québec : procédures, évolution et portée**
- 38 Le véhicule électrique à l'horizon 2004 : Controverses en Californie, prémices d'une bataille mondiale**
- 39 Le développement des infrastructures dans la zone Asie-Pacifique : mythes et réalités**
- 40 «Lebensraum Stadt» «La ville, espace de vie». Mobilité et communication dans les grandes villes allemandes en 2020 : deux scénarios.**

PRÉSENTATION

Ce numéro de 2001 présente le projet de création d'une infrastructure nouvelle aux pays Bas, un peu particulière, puisqu'il s'agit de la première voie ferrée réservée aux marchandises. Il commence par une analyse du projet et de ses enjeux économiques et écologiques par J.C. BOYER, se poursuit par une sélection des observations recueillies lors de la consultation publique (et des réponses apportées par l'Administration) et se conclut par les commentaires de M. WILMER, fonctionnaire au Ministère des Transports des Pays Bas qui reprend le texte de son intervention au colloque du 22 mai 1996 "Projets d'infrastructures et débat public"¹. Deux points pourront étonner le lecteur Français à la lecture de cette présentation. En effet jusqu'en 1994 le gouvernement Néerlandais n'avait pas la possibilité de "déclarer d'utilité publique" les grands projets d'infrastructures nouvelles. Et si depuis cette date la possibilité lui en est offerte, cette déclaration d'utilité publique doit faire l'objet d'un vote au Parlement et donc d'un débat parlementaire lui même précédé d'une très large consultation publique.

Au delà des différences considérables de procédure d'un pays à l'autre, les préoccupations des citoyens et des gouvernements telles qu'elles ressortent du débat public, différent, elles, relativement peu. Du côté des citoyens ont retrouvé essentiellement la défense du cadre de vie et la crainte de la "course au développement et à la compétitivité" alors que les gouvernements sont avant tout préoccupé d'enjeux économiques internationaux ; l'écologie n'est cependant pas absente de leur horizon dans la perspective d'une plus grande attractivité des territoires.

Dossier établi par :

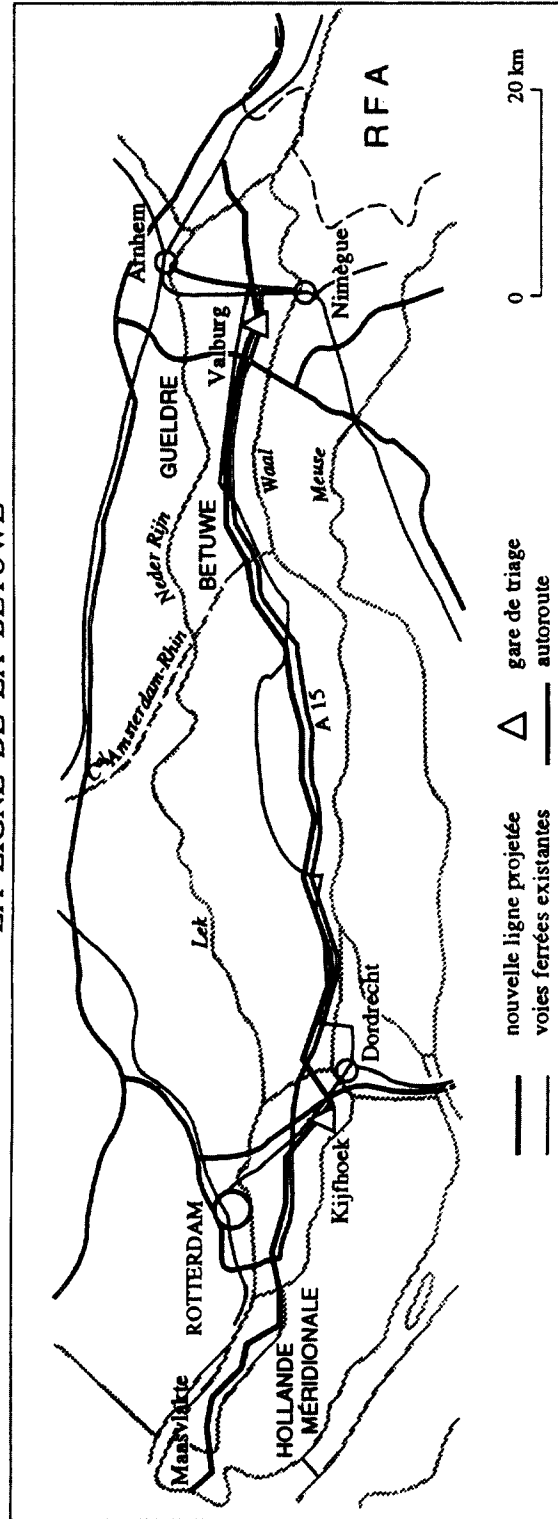
Jean-Claude BOYER,
Université Paris VIII

Sommaire

PRÉSENTATION	p. 1
PRÉSENTATION DU PROJET	p. 3
DOCUMENT	
RÉPONSES DU GOUVERNEMENT NÉERLANDAIS AUX OBSERVATIONS FAITES LORS DE L'ENQUÊTE PUBLIQUE (EXTRAITS).....	p. 7
LA PARTICIPATION DES HABITANTS DANS LE PROJET DE VOIE FERRÉE DE LA BETUWE	p. 17

¹ Colloque organisé par la Direction de la Recherche du Ministère de l'Équipement et l'INRETS.

LA LIGNE DE LA BETUWE



PRÉSENTATION DU PROJET¹

NATURE ET GENÈSE DU PROJET

En 1995, le gouvernement néerlandais a décidé de construire une nouvelle ligne de chemin de fer, longue de 160 km et réservée aux marchandises, entre Rotterdam et l'Allemagne : la "ligne de la Betuwe". Le programme, qui s'achèvera vers 2005, est estimé à plus de 25 milliards de francs, le financement public devant être complété par une participation du secteur privé et une subvention européenne. Le projet prévoit une ligne à deux voies, avec une capacité de 10 trains par heure dans chaque sens et une vitesse commerciale de 120 km/h.

La ligne se greffe partiellement sur des tracés ferroviaires anciens, notamment à l'Ouest, entre la Maasvlakte (extension occidentale du port de Rotterdam) et la gare de triage existante de Kijfhoek (voir carte). A l'Est de Kijfhoek (112 km), la ligne sera entièrement nouvelle à l'exception de la section la plus orientale, qui réutiliserait —la question est encore en discussion avec l'Allemagne— le tracé de la voie ferrée internationale entre Arnhem et la Ruhr. Une gare de triage pour les conteneurs sera créée en Gueldre, à Valburg.

L'idée était apparue pour la première fois en 1983, dans une étude sur l'avenir du port de Rotterdam, mais c'est seulement à partir de 1990 que la ligne figure dans les documents officiels relatifs à l'aménagement du territoire. Un tracé précis a été proposé en 1993 et soumis à enquête publique; mais le gouvernement a changé en 1994², d'où une réévaluation de la nécessité de l'investissement, confirmée par une commission indépendante.

UNE LOGIQUE ÉCONOMIQUE ET ÉCOLOGIQUE

La décision de construire la ligne relève d'une double logique, économique et écologique. Les Pays-Bas, et notamment Rotterdam, bénéficient d'une position maritime et continentale favorable pour jouer le rôle de plate-forme logistique pour une grande partie de l'Europe. Mais les Néerlandais savent bien que les avantages géographiques peuvent être remis en cause par une évolution des techniques et de l'orientation des flux. La question concerne d'abord les échanges avec l'Allemagne. Rotterdam est le débouché majeur de l'axe rhénan et notamment de la Rhénanie-Westphalie, mais cherche à capter une plus grande part du trafic avec le couloir Hanovre-Berlin, arrière-pays "naturel" de Hambourg. Au-delà de l'Allemagne, l'enjeu est le branchement sur les réseaux desservant l'Europe orientale, voire l'Europe méridionale.

La route a été jusqu'ici la principale bénéficiaire de l'accroissement du trafic de conteneurs de Rotterdam; or il existe un consensus aux Pays-Bas pour freiner le développement des transports routiers et pour ne pas construire de nouvelles autoroutes. Le Rhin est bien sûr très utilisé, mais la voie d'eau n'offre pas une rapidité et une souplesse suffisantes. Le chemin de fer, lui, n'assure actuellement qu'une faible part du transit; mais un peu partout en Europe on lui porte un regain d'intérêt face aux prévisions inquiétantes d'accroissement de la circulation des poids lourds. Aux Pays-Bas, trois lignes empruntent ou longent le corridor rhénan; la "ligne de la Betuwe" actuelle est une voie ferrée à faible trafic, que l'on a rapidement abandonné l'idée de moderniser. Les deux autres axes, Rotterdam-Utrecht-

¹ Pour plus de précisions sur les caractéristiques du projet et les conditions du débat public, on pourra se reporter à "Projets d'infrastructures et débat public (deuxième partie)" dans *Techniques, territoires et sociétés*, (à paraître, 1997).

² On est passé d'une coalition des socialistes et des chrétiens-démocrates, à direction chrétienne-démocrate, à une coalition des socialistes, du centre-gauche (D 66) et des libéraux, à direction socialiste. Les deux nouveaux partis de gouvernement, notamment les libéraux, avaient été réservés à l'égard du projet lorsqu'ils étaient dans l'opposition.

Arnhem et Rotterdam-Eindhoven-Venlo, sont empruntés dans la journée par un trafic voyageurs intense : actuellement, sur le trajet Rotterdam-Allemagne, les trains de marchandises ne circulent guère que la nuit, avec un bref créneau d'à peine six heures. Comme ces lignes anciennes traversent des agglomérations, il est difficile d'y accroître la circulation des marchandises la nuit ; la loi sur le bruit s'y opposerait.

On voit comment le raisonnement conduit à la seule hypothèse acceptable : la construction d'une nouvelle ligne ferroviaire, réservée aux marchandises, et qui évite les agglomérations. Le débat sur la *rentabilité* de l'opération, au sens strict et au sens large, est hypothéqué par une incertitude: quelle part de trafic la nouvelle voie ferrée est-elle susceptible de capter au détriment de la route ? L'avenir de la ligne dépend à l'évidence de l'attitude du gouvernement à l'égard du trafic routier (taxation, limitations).

UNE OPÉRATION CONTROVERSÉE

Pour l'environnement, le bilan de la nouvelle voie est assez mitigé : on n'attend pas une réduction du trafic routier mais une croissance ralentie, et la ligne de la Betuwe constituera un facteur supplémentaire de nuisances. Les associations écologistes *nationales* ont été initialement favorables au projet, reconnaissant qu'il s'inscrivait dans une perspective de développement durable, à condition de tenir compte de l'insertion de la ligne dans l'environnement local. Mais les relations s'étaient dégradées avec le ministère des Transports et avec les Chemins de fer néerlandais, entraînant une mise en doute de la nécessité de l'opération. Actuellement, et à la suite du changement de gouvernement, leur position est plutôt une approbation nuancée. A partir de là, le débat se déplace : *quels coûts supplémentaires peut-on supporter pour que l'insertion de l'infrastructure dans l'environnement soit aussi discrète que possible ?* Autrement dit, comment faire pour qu'un avantage écologique global n'entraîne pas des inconvénients écologiques majeurs au niveau local ?

Schématiquement, les discussions ont porté sur deux thèmes, en amont et en aval de la définition du tracé :

1. La construction de la ligne est-elle nécessaire ? Le modèle de développement appuyé sur l'accroissement du transport de marchandises est-il pertinent ? Si oui, la voie d'eau n'est-elle pas en mesure de capter la plus grande partie du supplément ?

2. Les atteintes à l'environnement, dans une région peu urbanisée et écologiquement fragile, ne constituent-elles pas un prix trop élevé à payer ? La constitution d'un "fuseau" avec l'autoroute A 15 et des aménagements locaux (tunnels ou tranchées) limiteront-ils suffisamment les nuisances ?

L'ENQUÊTE PUBLIQUE

La consultation préalable à la décision de construire la ligne nouvelle a été menée conformément à la procédure *PKB (Planologische kernbeslissing)* relative aux "décisions capitales en matière d'aménagement"³. La loi sur l'aménagement du territoire (1965) prévoit en effet que chaque fois que le gouvernement prépare un projet de loi important dans ce domaine, il doit organiser un débat public avant la présentation de ce texte au Parlement. Après une période de rodage, l'organisation de la consultation a été codifiée dans les années soixante-dix. Le point de départ est la présentation d'un avant-projet émanant du gouvernement; ce document est mis en vente auprès du public et un résumé est largement diffusé sous forme de brochures illustrées gratuites. Suit une période pendant laquelle une boîte postale spéciale reçoit les observations. Celles-ci sont dépouillées, analysées et regroupées par thèmes; la synthèse fait l'objet d'une publication. Les résultats de l'enquête publique, ainsi que les avis émanant d'autres organismes (conseils consultatifs, collectivités territoriales...), sont utilisés pour établir le texte du projet qui sera soumis au Parlement.

³ Voir *UTH 2001* n° 19.

Cette procédure correspond bien à l'émergence d'une demande de participation des citoyens dans les années soixante. Elle a été d'autant plus facile à mettre en oeuvre qu'aux Pays-Bas la culture politique est fondée sur le débat et la recherche du consensus —le gouvernement trouve naturel de modifier un projet en fonctions des objections qui lui sont faites— et que le citoyen néerlandais est l'un des mieux informés au monde sur les enjeux de l'aménagement du territoire. L'école y contribue, ainsi que la presse, qui assure un large écho à ces grands débats. La consultation présente néanmoins les limites inhérentes à ce genre d'exercice : en dehors des personnes directement concernées, les réponses émanent surtout d'un public cultivé et/ou spécialisé. Il faut cependant noter le rôle joué par certains relais d'opinion comme les associations, pour diffuser l'information, organiser des débats, canaliser et synthétiser les observations.

La consultation apparaît aussi comme un moyen d'identifier et de contenir les oppositions. Elle retarde la décision, mais évite généralement que celle-ci ne soit remise en cause par des manifestations violentes. Elle associe au projet le maximum d'acteurs publics et privés, ce qui facilite sa réalisation. Ce point a pris de l'importance à partir des années quatre-vingt, le relatif désengagement de l'Etat impliquant une participation croissante des collectivités territoriales et du secteur privé.

LES PROBLÈMES POSÉS PAR LA CONCERTATION

La procédure *PKB* a fait l'objet d'un certain nombre de critiques. Cette forme de démocratie directe traduit une méfiance à l'égard des partis politiques, de la représentation parlementaire et du pouvoir exécutif; elle allonge en outre sensiblement le processus de décision. La consultation n'est pas seule en cause, mais aussi l'arsenal des possibilités de recours dont disposent les collectivités territoriales, les entreprises et les particuliers pour bloquer ou retarder la réalisation d'un projet. En effet, jusqu'en 1994, le gouvernement n'avait pas la possibilité de déclarer un grand projet "d'utilité publique".

La controverse s'est ranimée à la fin des années quatre-vingt avec les projets de TGV puis de ligne de la Betuwe. Au niveau du gouvernement et du Parlement, l'idée s'est fait jour que la prise en compte des vœux des habitants, pour nécessaire qu'elle soit, ne doit ni stériliser les initiatives ni déposséder les responsables politiques de leur pouvoir de décision. Une nouvelle loi a donc été préparée —elle est entrée en vigueur le 1er janvier 1994—, qui introduit la déclaration d'utilité publique dans le droit néerlandais. En apparence, cette réforme semble plus dirigée contre les collectivités territoriales que contre les particuliers ; mais ceux-ci exerçaient souvent une pression sur les provinces et les communes pour qu'elles utilisent toutes les possibilités juridiques à leur disposition. L'élaboration du projet relatif à la ligne de la Betuwe se trouve ainsi à cheval sur deux législations.

LA LIGNE DE LA BETUWE : OBJECTIONS ET RÉPONSES

L'avant-projet établi par le gouvernement a suscité environ 5 500 observations lors de l'enquête publique (1994), les quatre-cinquièmes émanant de la province de Gueldre. Ces remarques ont été regroupées par thèmes, le gouvernement exposant pour chacun d'entre eux pourquoi il a ou non tenu compte des critiques et des suggestions. L'ensemble des questions et des réponses a été publié au début de 1996, donnant une image très précise des termes du débat ; le document comprend six volumes (en tout plus de 1 100 pages), plus la liste des personnes qui ont répondu à l'enquête. Toutes les observations ont été traitées, quelle que soit leur pertinence... ou leur impertinence (mise en cause de la compétence du ministre des Transports !). Ces réponses souvent catégoriques, qui n'évitent pas toujours la «langue de bois», donnent au premier abord l'impression que le gouvernement néerlandais accomplit un pensum (une étape obligatoire de la procédure de consultation), à un moment où la décision finale a été prise. Mais, à vrai dire, le projet de ligne nouvelle a été sensiblement remanié depuis l'enquête publique de 1994 -son coût a augmenté d'un quart- et le gouvernement peut

s'appuyer sur les développements postérieurs à la consultation pour réfuter certains arguments des opposants. *La nécessité de justifier les choix effectués apparaît en tout cas comme un élément important dans un processus démocratique de décision.*

Les passages ci-dessous sont extraits du volume A, qui concerne les observations générales (les autres volumes se rapportent chacun à un tronçon du tracé). Les objections figurent en italique et les réponses du gouvernement en caractères

romains ; les notes infra-paginales et la plupart des intertitres sont de la rédaction. Le texte a parfois été coupé pour éviter les répétitions -fréquentes dans le document initial- et pour ne pas entrer dans le détail de procédures qui auraient été longues à expliquer au lecteur français. Bien entendu, la sélection des observations fait la part belle aux plus fondamentales ; mais, dans l'ensemble, les réactions au projet apparaissent de bonne tenue, attestant d'un niveau élevé d'information et d'intérêt dans le public.

DOCUMENT

Réponses du gouvernement néerlandais aux observations faites lors de l'enquête publique (extraits)

Source : *Beantwoording Inspraakreacties op de Tracé-uitwerking
Betuweroute. Deel A (Algemeen)*, La Haye, mars 1996

INTRODUCTION

Dans le cadre d'une procédure d'information et de participation, l'avant-projet de tracé de la ligne de la Betuwe a été mis à la disposition du public du 1er juin au 13 juillet 1994. En même temps pouvaient être consultées d'autres études, à savoir les études complémentaires relatives aux effets sur l'environnement et les études acoustiques par commune.

La consultation eut lieu notamment dans les mairies concernées et dans les bibliothèques le long du tracé ; elle fut en outre annoncée dans divers journaux, dont quelques quotidiens nationaux et régionaux. Il était mentionné que les réactions pouvaient être adressées au Centre de consultation sur la ligne de la Betuwe (Kneuterdijk, La Haye). On signalait aussi la possibilité d'observations verbales lors d'audiences publiques [...].

Le présent rapport offre une vue d'ensemble des réactions écrites et verbales des particuliers, qui ont été recueillies pendant la consultation et qui ont trait à des sujets généraux. En raison du grand nombre de réactions enregistrées, celles-ci sont d'abord regroupées et classées, avant de faire l'objet d'une réponse.

LES OPPOSITIONS DE PRINCIPE

** La ligne de la Betuwe ne doit pas être construite. Il faut espérer que la voie ferrée ne se réalisera jamais.*

Pour stimuler le développement économique des Pays-Bas et conforter leur fonction de distribution, il est d'un grand intérêt de réaliser la ligne de la Betuwe. Par là-même sera fournie une précieuse contribution au réseau européen de transport de marchandises par voie ferrée. La proposition a été précédée d'études approfondies et d'une évaluation soignée des intérêts en présence. La ligne de la Betuwe présente aussi une grande importance pour l'environnement, car sa construction est le seul moyen, compte tenu de l'inévitable accroissement de la circulation des marchandises, de rendre possible un transfert de la route vers le rail.

** Des limites à la croissance doivent être fixées, et la ligne de la Betuwe peut être considérée comme une forme de sur-développement. Le gouvernement est tenu, entre autres après le Congrès de Rio sur l'environnement, de s'opposer à ce sur-développement.*

Le gouvernement souscrit à la conclusion de la Commission pour la ligne de la Betuwe⁴ selon laquelle celle-ci est d'un intérêt stratégique pour l'économie néerlandaise et le maintien de l'emploi. En outre, le gouvernement pense que la ligne est d'un intérêt stratégique pour l'environnement, car sa construction est la seule manière, compte tenu de la croissance inévitable de la circulation des marchandises, de permettre un transfert de la route au rail. C'est seulement de cette façon que l'on pourra (au niveau européen) diminuer la contribution de la branche des transports à l'aggravation des problèmes d'environnement.

⁴ Commission indépendante mise en place en 1994 par le nouveau gouvernement.

** Le projet de ligne de la Betuwe relève trop d'une vision à court terme, polarisée sur la solution des problèmes de transport de Rotterdam. La part de la distribution dans l'économie néerlandaise n'est actuellement pas beaucoup supérieure à celle d'autres Etats. Le renforcement de la distribution se heurte à de graves inconvénients. Les problèmes doivent être placés dans un cadre plus large, où d'autres solutions peuvent être envisagées.*

[...] Dans son rapport final, la Commission pour la ligne de la Betuwe indique qu'une bonne infrastructure procède souvent d'une vision prospective du développement de notre pays et trouve ses principales justifications non dans des problèmes urgents mais dans des objectifs à long terme, d'ordre économique, social et autre, par exemple en matière d'environnement et de sécurité. Cette vision à long terme joue aussi un rôle important dans la construction de la ligne de la Betuwe.

Toutes les évolutions et les projections vont dans le même sens : la croissance économique va se poursuivre. Selon le gouvernement, celle-ci conduit inévitablement, en combinaison avec la mondialisation, à une forte croissance du transport international. Pour maintenir et accroître leur forte position en matière de distribution, de transports et de trafic maritime, les Pays-Bas doivent pouvoir accueillir l'inévitable augmentation de la circulation internationale du fret. D'autres pays européens (Allemagne, Suisse, France, Autriche) investissent notablement eux aussi dans de nouvelles infrastructures ferroviaires afin de réduire la circulation routière [...].

** Il n'y a pas de motivation claire en faveur de la construction de la ligne de la Betuwe.*

Diverses recherches ont servi de base à la PKB et à la décision du gouvernement. Un certain nombre de ces études s'intéressent aux motivations sous-jacentes et au contexte de la ligne de la Betuwe. Dans ce domaine on peut citer le rapport de Mc Kinsey, qui a fourni une analyse économique du transport par chemin de fer. La Commission pour la ligne de la Betuwe a motivé la nécessité de l'opération. Le projet est favo-

rable à l'environnement, car la construction de la ligne de la Betuwe est le seul moyen —compte tenu de la croissance du transport de marchandises— de rendre possible un transfert de la route vers la voie ferrée. Le gouvernement s'emploiera à accentuer ce transfert grâce à des mesures complémentaires qui seront exposées dans un plan d'application.

En second lieu, le projet est favorable à l'économie néerlandaise, car la connexion à tous les axes européens de transport est une condition absolue pour maintenir et renforcer la position des Pays-Bas comme aire de transport et de distribution aussi bien que comme aire de production, et la position de Rotterdam comme port principal.

** En cette époque de récession, d'austérité et d'économies, la construction de la ligne de la Betuwe est une opération injustifiable.*

A l'automne 1994, le gouvernement a mis en place la Commission pour la ligne de la Betuwe. Cette commission avait pour tâche de donner un avis sur l'opportunité de construire la ligne de la Betuwe, à partir d'une vision stratégique de la politique des transports aux Pays-Bas, de donner un avis quant à l'existence d'autres solutions éventuelles, qui seraient financièrement supportables, et si la conclusion était en faveur de la construction de la ligne, de juger du réalisme de l'analyse financière établie pour le projet actuel de ligne nouvelle.

A l'occasion de cette étude, le gouvernement a constaté que la ligne de la Betuwe était d'un intérêt stratégique pour l'économie des Pays-Bas et le maintien de l'emploi [...]. La construction de la ligne de la Betuwe est donc précisément nécessaire d'un point de vue économique.

** Il n'est pas démocratique de décider la construction de la ligne de la Betuwe alors que tant de gens y sont opposés.*

Dans de grands projets tels que la ligne de la Betuwe beaucoup d'intérêts sont en jeu et l'on ne peut jamais satisfaire tout le monde. Il subsiste toujours beaucoup d'opposants, mais cela ne

met pas en cause la valeur démocratique de la décision. Les procédures de décision relatives au projet comportent des garanties quant à la consultation et au respect du droit. En outre, le Parlement a un rôle explicite dans la prise de décision. L'élaboration du tracé a été faite en concertation étroite avec les communes, les provinces et les *waterschappen*⁵.

LES CRITIQUES DE LA CONCERTATION

** La consultation des citoyens n'a aucun effet.*

Il est d'un intérêt essentiel qu'à l'occasion de la préparation et de la réalisation de grands projets d'infrastructure d'intérêt national des possibilités de participation soient offertes, afin que les citoyens et les autorités locales puissent exercer une influence sur la prise de décision. Dans les diverses procédures de consultation, les réactions ont été enregistrées et soigneusement prises en compte lors des arbitrages. A différents niveaux, des modifications ont été apportées au projet en fonction de ces réactions, par exemple en ce qui concerne l'implantation de la ligne, les mesures compensatoires, etc.

** L'information fournie [lors de la consultation] est peu sérieuse et de qualité insuffisante.*

Dans la mise au point d'un grand projet d'infrastructure d'intérêt national, la communication avec le citoyen et les autorités locales est d'un grand intérêt. Cette communication s'appuie sur diverses procédures de concertation, incluant des soirées d'information pour les personnes intéressées. Globalement, ces rencontres ont été suffisantes et ont fourni assez d'informations pour la consultation. Le gouvernement estime aussi que, d'une façon générale, l'information a été faite avec sérieux. Chacun a eu la possibilité de poser des questions, et l'on s'est efforcé de répondre à toutes.

En outre, des numéros de téléphone spéciaux ont été mis en place pour les questions concernant la

ligne de la Betuwe, des brochures ont été éditées et des stands d'information ont été tenus. Dans les domaines où la perfection n'a pas été atteinte, le gouvernement est ouvert à toute suggestion pour améliorer la circulation de l'information.

** Les informations sont trop volumineuses et trop complexes à assimiler pour les personnes consultées.*

La construction d'une voie ferrée pour les marchandises telle que la ligne de la Betuwe est un projet de grande ampleur. Les motivations, les études d'impact, la prise en considération des différents intérêts, etc. livrent une somme considérable d'informations qui doivent être mises à la disposition des citoyens et des autorités locales. Pour un tel projet, de nombreux aspects doivent être considérés et de nombreux groupes d'intérêts doivent être entendus. En outre le contexte politique doit lui aussi être pris en compte. De nombreuses années sont nécessaires pour préparer, décider et finalement réaliser le projet. La complexité est de ce fait incontestable.

Autant que possible, on a essayé de transmettre aux intéressés une information claire et complète, notamment en établissant des résumés des rapports. Bien qu'il ne soit pas possible d'éliminer toute complexité des rapports, on essaiera à l'avenir d'en faciliter l'accès.

** Cela prend beaucoup de temps pour suivre les changements constants dans les informations relatives à la ligne de la Betuwe, et pour ensuite y réagir.*

La préparation et la mise en oeuvre d'un grand projet d'infrastructure d'intérêt national ne laisse pas la société néerlandaise indifférente. De ce fait, beaucoup d'intérêts sont en jeu et des arbitrages soigneux doivent être effectués. La concertation contribue à nourrir ces arbitrages. La conséquence est que beaucoup d'informations émanent de différentes sources : des promoteurs du projet, du gouvernement et des partis politiques (pendant la période de prise de décision, le contexte politique a lui aussi changé), des

⁵ Organismes chargés de la gestion des eaux.

opposants et des inquiets. Une diversité de sources d'information en est la conséquence.

Pour leur part, les maîtres d'ouvrage ont essayé autant que possible de diffuser une information claire et univoque, et l'on s'efforcera à l'avenir d'apporter de nouvelles améliorations.

** La préparation et l'organisation de la consultation auraient dû être confiées à des experts indépendants.*

La procédure d'information a été organisée par les initiateurs de la ligne de la Betuwe, c'est-à-dire le ministère des Transports et des Eaux. Par là-même est ménagée la possibilité d'un contact direct avec les responsables du projet. Pour les rencontres, le maître d'ouvrage a fait appel à la fois à une expertise interne et externe. Les audiences ont été tenues par des experts indépendants.

** Il existe une inégalité des droits entre les NS⁶ et les citoyens. Le gouvernement doit garantir l'égalité des droits entre ces deux parties. Le rôle du gouvernement est cependant ambigu, car d'un côté il patronne les NS et de l'autre il défend les intérêts des citoyens.*

Il n'y a pas d'inégalité des droits entre les NS et les particuliers. Le gouvernement central a concédé aux NS des tâches précises. Toutefois, le gouvernement doit rester indépendant et critique, et c'est ce qu'il fait. Dans ce but, il a fait réaliser un certain nombre d'études complémentaires. L'avis d'organes consultatifs a été sollicité et un contrôle intensif est exercé par le Parlement.

INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT ET "DÉVELOPPEMENT DURABLE"

** La ligne de la Betuwe ne correspond pas au concept de «développement durable» [...], du fait de l'accroissement des nuisances dues au bruit, de l'augmentation du transport des marchandises, des dégâts causés à l'environnement, à la flore*

et à la faune, et de l'accroissement des risques de catastrophe.

La construction de la ligne de la Betuwe fournit une contribution économique importante à la société. En outre, la voie ferrée pour les marchandises respectera les normes en vigueur pour la protection de l'environnement.

Parmi les mesures compensatoires, la PKB de la ligne de la Betuwe précise l'insertion de la voie ferrée, aussi bien sur le plan social que paysager, agricole et écologique. Cela concerne par exemple l'aménagement du paysage, les passages pour le gibier, l'attention portée à la forme des ouvrages d'art, etc. En outre des mesures destinées à protéger du bruit seront mises en oeuvre.

Avec la construction de la ligne de la Betuwe, le gouvernement vise à apporter une contribution au développement durable. D'une part, en réduisant la congestion des axes routiers, d'autre part grâce à une bonne insertion de l'infrastructure elle-même.

** Le gouvernement insiste dans le NMP⁷ sur la prévention et la protection à la source pour les nouvelles infrastructures. Dans le cas de la ligne de la Betuwe, les aménagements ont été réduits au minimum pour des raisons financières. Cela n'est pas cohérent.*

Lors de la construction de la ligne de la Betuwe, des aménagements seront réalisés pour réduire le bruit causé par la voie ferrée. Cela concerne des équipements anti-bruit comme les écrans (à certains endroits, la ligne sera couverte) ainsi que l'établissement de portions de ligne en tranchée [...].

Outre cette forte réduction de la production de bruit par la voie ferrée, la politique suivie vise aussi à diminuer le bruit occasionné par le train lui-même. On s'attend à ce que les progrès techniques permettent à l'avenir une circulation ferroviaire moins bruyante. En outre, d'autres mesures compensatoires sont prévues [...]. A ces investis-

⁶ Nederlandse Spoorwegen : Chemins de fer néerlandais.

⁷ Nationaal Milieubeleidsplan : Programme national pour la politique de l'environnement.

sements concernant l'environnement sera réservée une part importante du montant total des investissements.

** Les conséquences pour le réseau ferré existant doivent aussi être étudiées et décrites.*

L'intensité de la circulation sur les voies ferrées existantes et les effets sur les flux de transport, selon que l'on construit ou non la ligne de la Betuwe, constituent un des éléments de l'évaluation stratégique quant à la nécessité de réaliser la ligne. Cette question a été abordée [à plusieurs reprises, notamment] dans la décision du gouvernement du 21 avril 1995. Dans son avis de janvier 1995, la Commission pour la ligne de la Betuwe a aussi traité de façon détaillée du réseau ferré existant. Elle est arrivée à la conclusion que la ligne de la Betuwe présente justement un grand intérêt pour limiter les effets de l'accroissement du transport des marchandises par voie ferrée.

** Une part notable de la croissance du trafic de marchandises peut être acheminée sur les voies ferrées existantes. La nuit en particulier, le transport de marchandises peut être intensifié [...]. Dans la traversée des zones urbaines, des mesures devront être prises (mise en souterrain).*

La Commission pour la ligne de la Betuwe a conclu qu'il était techniquement possible d'acheminer 31 millions de tonnes de marchandises sur le réseau existant. Il s'agit cependant d'une capacité technique, sans tenir compte des limitations liées au bruit. Si les mêmes normes de bruit et de sécurité que sur la ligne de la Betuwe étaient appliquées, le nombre de trains pouvant circuler le soir et surtout la nuit diminuerait considérablement. L'hypothèse selon laquelle le transport des marchandises pourrait être intensifié la nuit sur les lignes existantes paraît ainsi très peu vraisemblable.

Le gouvernement souscrit à la conclusion de la Commission selon laquelle il est techniquement possible de traiter sur les voies existantes une quantité de marchandises supérieure à celle d'au-

jourd'hui, mais avec des conséquences pour l'environnement, notamment pour les zones urbaines situées le long de ces voies ferrées, bien plus graves que dans le cas de la ligne de la Betuwe. S'il fallait réduire les nuisances au niveau prévu pour la ligne de la Betuwe, il faudrait prendre des mesures drastiques dont le coût serait au minimum du même ordre que la construction de la ligne de la Betuwe tout entière. Le gouvernement en conclut donc que l'utilisation des voies ferrées existantes ne constitue pas une réelle alternative pour transporter le volume de marchandises prévu.

LES POSSIBILITÉS DE LA VOIE D'EAU ⁸

D'une façon générale, on peut faire les remarques suivantes à propos du transport par eau. L'augmentation du transport de conteneurs par la navigation intérieure est spectaculaire. Le cabotage offre sur des trajets déterminés la possibilité de capter une partie de la croissance de la circulation routière. Avec des investissements relativement modestes, les voies navigables néerlandaises et le transbordement peuvent être améliorés. Ceci accroîtrait la portée et l'efficacité aussi bien de la navigation intérieure que du cabotage, et ouvrirait des perspectives pour une meilleure connection aux grands réseaux navigables européens. De nouvelles avancées techniques peuvent intervenir dans ce domaine. Il faut aussi accorder plus d'attention aux possibilités du cabotage. Le transport par eau peut donc jouer un grand rôle dans l'acheminement des marchandises. Surtout pour les pondéreux, la navigation intérieure peut être intéressante d'un point de vue financier. Le développement de ces moyens de transport est nécessaire pour capter une partie de l'accroissement des flux de marchandises, car le transport routier représente déjà une trop lourde charge pour le réseau et pour l'environnement. Les nuisances du transport par eau sont comparables à celles du transport par voie ferrée et sensiblement inférieures à celles du transport par route.

⁸ Il s'agit ici d'un paragraphe introductif à une série de réponses à des objections (nombreuses lors de l'enquête publique) en faveur de la voie d'eau.

Cependant deux restrictions importantes pénalisent la navigation intérieure et le cabotage. La première est que leur utilisation, même dans l'hypothèse d'améliorations, reste limitée. La seconde est la faible vitesse, d'abord parce que les bateaux sont plus lents que les camions et les trains, ensuite à cause du transport complémentaire nécessaire, avant et après, pour desservir des sites "secs". Le gouvernement constate donc que le transport par eau offre de grandes possibilités qui peuvent être mieux exploitées, mais qu'il connaît des limitations l'empêchant d'offrir une alternative complète aux autres moyens de transport.

** Un développement du transport par eau et par air est préférable. Cela est aussi favorable à l'emploi dans les secteurs considérés.*

L'offre de transport procurée par la ligne de la Betuwe accélèrera la concentration du trafic international dans le port de Rotterdam. De ce fait, il y aura une augmentation du volume des marchandises transportées, qui conduira à un développement de tous les modes de transport et par conséquent aussi à une croissance de l'emploi dans tous ces secteurs.

** La liaison ferroviaire (éventuellement combinée avec le transport routier) peut commencer plus à l'est. Grâce à une optimisation de la navigation intérieure, la première partie du trajet peut utiliser la voie d'eau. Celle-ci est le moyen de transport le moins cher et le plus respectueux de l'environnement. Le transport à longue distance n'est pas si important qu'il ne puisse être acheminé par les voies ferrées existantes.*

Le transport par eau est bien adapté à certaines marchandises et à certaines destinations; dans les autres cas, il faut choisir la voie ferrée ou la route. Le transbordement des marchandises qui ont une destination non desservie par la voie d'eau est une opération coûteuse. C'est pourquoi il est plus efficace de mettre en place des moyens de transport qui puissent permettre à

toutes les marchandises du port de Rotterdam d'atteindre leur destination finale. Dans ce contexte, les voies ferrées existantes ne seront plus suffisantes à l'avenir, et la construction de la ligne de la Betuwe est essentielle pour détourner de la route le transport des marchandises.

** Les problèmes de congestion autour de Rotterdam ne seront pas résolus par la construction de la ligne de la Betuwe. Faisons plutôt passer le fret par Amsterdam, Flessingue ou Delfzijl⁹, en adaptant leurs infrastructures.*

Par sa taille et sa diversité, le port de Rotterdam est extrêmement intéressant pour les transporteurs internationaux. Ceux-ci souhaitent disposer à Rotterdam, outre d'une infrastructure de voies d'eau et de routes, de la possibilité d'un transport par voie ferrée. La politique nationale d'aménagement du territoire veut renforcer la position concurrentielle des Pays-Bas dans les transports et la distribution en développant les accès majeurs que sont Rotterdam et Schiphol¹⁰. La construction de la ligne de la Betuwe rendra plus facile pour le fret l'utilisation des ports de Rotterdam, et donc augmentera l'attraction de ceux-ci. Pour tous les équipements spécifiques qui existent à Rotterdam, Amsterdam ne fournit aucune alternative. En outre, tout comme Rotterdam, Amsterdam souffre de problèmes de congestion de la circulation, et le transfert des activités portuaires ne constitue pas une solution.

** Aucune objection contre la voie ferrée, mais la problématique des transports doit être traitée globalement.*

Une vision globale de la problématique des transports est donnée dans le *Deuxième schéma de structure des transports* (1991) et, pour les marchandises, dans le rapport *Le transport des marchandises* (avril 1994). Le gouvernement pense que la construction de la ligne de la Betuwe serait valorisée, tant d'un point de vue économique qu'écologique, par l'adoption d'un programme d'appui orienté en faveur du transport

⁹ Flessingue : port de Zélande; Delfzijl : port du Nord des Pays-Bas (province de Groningue). On retrouve ici l'opposition entre une logique de concurrence internationale, qui appelle le renforcement de la concentration des activités portuaires à Rotterdam, et une logique de politique régionale, favorable aux ports secondaires. Depuis une dizaine d'années, la première option l'a clairement emporté.

¹⁰ Voir UTH 2001 n° 1 et 7.

par voie ferrée et par eau et limitant la croissance de la circulation routière. A la suite du débat parlementaire de juin 1995, le gouvernement s'est engagé à faire des propositions en ce sens pour la mi-1996.

LES POSSIBILITÉS DE TRANSPORT PAR CAMION ¹¹

Le transport routier est flexible et rapide. Il offre cependant un certain nombre d'inconvénients. On a convenu, dans un cadre européen, de réduire la croissance du transport routier pour protéger l'environnement. Même si d'éventuelles nouvelles technologies rendaient le camion plus écologique, les problèmes de l'environnement ne seraient qu'en partie résolus. En effet, la croissance prévue de la circulation routière des marchandises rendra inévitable la construction de nouvelles routes et par là même la traversée d'un plus grand nombre d'espaces naturels. Elle engendrera aussi une augmentation des nuisances dues au bruit.

Le gouvernement cherche de ce fait à ralentir la croissance de la circulation routière, surtout à longue distance. Sur les courtes distances, le transport routier restera nécessaire, mais sur les longues distances, plus de marchandises devront être transportées par eau ou par voie ferrée. La ligne de la Betuwe est une composante incontournable de ce plan, et elle présente un intérêt majeur pour l'environnement et pour l'économie.

** Le transport routier de nuit doit être rendu plus attractif.*

Comme il est mentionné ci-dessus, on essaie en Europe de réduire le transport routier. La raison n'en est pas seulement la congestion de la circulation aux heures de pointe mais aussi le problème de l'environnement et le coût du transport routier de marchandises. La circulation de nuit est peut-être une solution au premier problème, mais pas aux deux autres.

** Le transport de conteneurs par la voie ferrée est moins flexible que par la route.*

Le transport routier est très flexible, et restera de ce fait incontournable pour les courtes distances. Sa flexibilité est cependant entravée par les encombrements. A l'avenir, cela ne peut que devenir pire, si l'infrastructure routière reste la même. Sur les longues distances, le choix du mode de transport est fixé en fonction des coûts. Le transport des conteneurs par la voie ferrée apparaît ici très attractif [...].

LE MILIEU DE VIE ¹²

Cette rubrique concerne les observations relatives au milieu de vie. Pour éclaircir les réponses spécifiques à ces observations, on présentera ici les divers types de mesures qui seront prises le long du tracé de la ligne de la Betuwe pour réduire les atteintes portées au milieu de vie.

Par rapport à tous les autres tracés étudiés, les nuisances seront les plus faibles en accolant la ligne de la Betuwe à l'autoroute A 15. Cette jonction répond au souhait de traverser le moins possible les espaces habités ainsi que les zones rurales et de loisirs. Comme il est précisé dans la PKB, on a adopté pour la ligne de la Betuwe une stricte limite de 57 décibels. En ce qui concerne les nuisances, cette valeur est conforme à celles d'autres sources de bruit telles que la circulation routière et l'industrie. Les habitations qui, malgré les écrans anti-bruit, seraient exposées à des valeurs plus élevées, seront isolées de telle sorte que le bruit intérieur ne dépasse pas 37 décibels. Ceci avec les dispositifs d'aération ouverts. Avec de telles valeurs, il est rare que surviennent des réactions de réveil.

En outre, dans chaque commune, des mesures spécifiques seront prises pour protéger autant que possible le milieu de vie et d'habitat. Ces mesures concernent notamment :

¹¹ Paragraphe introductif.

¹² Paragraphe introductif.

- la limitation du bruit par le moyen d'écrans anti-bruit;

- la réduction des nuisances visuelles grâce au *design* des écrans anti-bruit et à l'insertion paysagère de la ligne de la Betuwe;

- le maintien des routes, le prolongement des routes et la création de routes nouvelles, de façon à préserver autant que possible l'accessibilité;

- le maintien ou l'amélioration de la sécurité pour les piétons et les cyclistes [...];

- l'adoption de mesures de sécurité particulières, grâce auxquelles la ligne de la Betuwe offrira plus de sécurité que les voies ferrées antérieurement construites, notamment par l'absence de passages à niveau et de situations de conflit avec la circulation sur la route ou sur d'autres voies ferrées, un effort pour réduire au minimum les échangeurs, l'application d'un système automatique de prévention des catastrophes et l'adoption de mesures préventives pour rendre la voie accessible aux véhicules de secours;

- l'acquisition des habitations qui se trouvent sur le tracé ou seraient confrontées à un niveau de bruit trop élevé [...];

- l'adoption de mesures compensatoires dans le domaine du paysage, afin d'assurer une insertion écologique et paysagère pertinente de la ligne.

** La construction de la ligne de la Betuwe va causer des dommages aux revenus et au fonctionnement de beaucoup d'exploitations agricoles, par suite de l'aliénation partielle ou totale de bâtiments et/ou de parcelles non bâties. Ces dommages doivent être indemnisés.*

Lors de l'acquisition de bâtiments (agricoles) ou de parcelles non bâties, seront indemnisés tous les dommages résultant directement de la cession. Ceci résulte de la loi sur l'expropriation. Des dommages éventuels pour les revenus et l'exploitation seront pris en compte dans l'indemnisation. Pour cela, il est nécessaire d'apprécier la situation de l'exploitation, de façon à mettre en évi-

dence les conséquences de la cession. Il s'agit donc d'une comparaison de la situation de l'exploitation avant et après la transaction. Pour l'évaluation des dommages, il faudra choisir entre le remplacement des moyens de production (reconstruction) et la liquidation de l'exploitation, auquel cas le manque à gagner devra être compensé [...].

** La ligne de la Betuwe constitue un risque pour ses abords, notamment en raison de l'insupportable intensité du trafic. Le transport de marchandises par train est peu sûr. Les trains transportant des matières dangereuses ne doivent pas traverser les zones d'habitation.*

Comme le montre une longue expérience, le transport par voie ferrée est une forme sûre de transport des matières potentiellement dangereuses. En outre, la plupart des chargements qui emprunteront la ligne de la Betuwe ne seront pas constitués de matières toxiques ou explosives. A l'aide de projections relatives au transport des matières dangereuses, des analyses ont été menées quant aux risques à attendre. Ceux-ci apparaissent limités à un niveau acceptable. La réalisation de la ligne de la Betuwe permettra précisément d'éviter autant que possible la traversée des zones habitées par les convois de matières dangereuses, ce qui n'est pas le cas actuellement.

** Ceux qui ont décidé de construire la ligne de la Betuwe ont insuffisamment tenu compte de la beauté du paysage à travers lequel la voie ferrée doit passer.*

Lors de la présentation du projet, les décideurs ont visité les régions où passera la voie ferrée. La construction de la ligne de la Betuwe tiendra compte autant que possible du paysage environnant. Les propositions présentées comportent un ensemble cohérent de mesures en faveur de l'insertion écologique et paysagère de la ligne. La reconsidération du projet a conduit à un nouveau dispositif.

** Les écrans anti-bruit ont un effet de barrière pour la faune. Ce point n'est pas abordé dans l'étude d'impact.*

La ligne de la Betuwe elle-même joue un rôle de barrière pour la faune. Cet effet est largement traité dans l'étude d'impact. Il sera effectivement renforcé par la pose d'écrans anti-bruit. Dans les sites où cet effet est potentiellement élevé, seront réalisés des aménagements spécifiques tels que les tunnels destinés à la faune.

La participation des habitants dans le projet de voie ferrée de la Betuwe

Intervention de M. Herman Wilmer¹

Mesdames et Messieurs, bonjour

Avant d'entrer dans le vif du sujet, croyez-moi si je vous dis que vous m'avez fait un très grand honneur en me permettant de pouvoir être là parmi vous, à Paris, en ce jour de mai 1996!

Je vais vous parler de cette épineuse question de "la participation des habitants" aux grandes opérations d'aménagement du territoire et des divers enseignements qu'en a tiré notre gouvernement, hier et aujourd'hui.

La Betuweroute est un projet de ligne ferroviaire réservé aux transports des marchandises traversant la région du Betuwe aux Pays-Bas.

Le professeur Boyer vient de vous en parler, avec beaucoup de clarté à mon avis, et grâce à lui, vous êtes donc déjà bien informé sur la période de réflexion et de préparation qui a précédé le lancement du projet.

Je vais donc centrer mon intervention sur le rôle et le sens de la participation du public et l'incidence qu'elle a eu sur ce projet en particulier et sur d'éventuels projets à venir. Lorsque je parle de "public", j'entends par là également les collectivités locales.

Mon discours se veut, avant tout, réaliste, pour ne pas dire, terre à terre. Je compte bien en effet garder les pieds sur terre, malgré la réputation de mon pays (haschich en vente libre...!).

Dans un premier volet, je vous décrirai les idées-forces qui orientent l'organisation de l'administra-

tion publique aux Pays-Bas, les tendances de la législation en général et celles de la législation en matière de transport et de circulation.

Dans le deuxième volet, je vous parlerai plus en détail du problème de la "participation", notamment en rapport avec le projet cité de la Betuweroute.

Enfin, j'essayerai de tirer trois conclusions et je me poserai la question de savoir s'il faut chercher la solution aux problèmes par le biais d'une nouvelle législation.

I REFLEXIONS PRELIMINAIRES SUR LES INSTITUTIONS ET LEUR EVOLUTION AUX PAYS BAS.

Mon premier point concerne donc la question de savoir comment l'Administration publique et la législation sont vécues aux Pays-Bas ? Si vous me permettez, je vous emmènerai faire un bref tour d'horizon du monde de l'Administration et de la législation. Je vous invite à chausser les lunettes du sociologue que je suis... Vous verrez, alors, des épisodes marqués au sceau du rationnel et du juridique alterner avec des périodes plus longues de pragmatisme non dénué d'intérêt commercial. Aux Pays-Bas on n'en finit pas de le répéter : le pasteur, l'homme de loi et le marchand n'ont jamais cessé de se livrer un combat à mort. Mais il faut bien reconnaître que ces dernières années, le pasteur a commencé à perdre du terrain.

¹ Ministère des Transports des Pays-Bas. Ce texte est la retranscription de l'intervention de M. Wilmer lors du colloque du 22 mai 1996 " Projets d'infrastructures et débat public "

Vous vous direz peut-être “à quoi bon parler du pasteur et d'autres personnages-clé de ce genre?” Il s'agit de vous faire prendre conscience que les Pays-Bas sont l'incarnation de cet esprit moraliste, ou moralisateur, légaliste et libertin à la fois. Toute la structure de l'Etat et toute la législation sont empreintes de cet esprit-là. Cela s'explique par notre histoire. Au dix-septième siècle, lors de la guerre contre l'Espagne, baptisée plus tard “la guerre des quatre-vingts ans”, l'un des ancêtre de notre système juridique, qui a pour nom Hugo de Groot, s'inspira largement du droit romain.

Après la Révolution française, nous voyons le Triumvirat en faire autant. En effet, celui-ci avait subi l'influence des ouvrages de Hugo de Groot, ouvrages dont la traduction française existait déjà depuis un certain temps. Ensuite, il y eut une inversion des rôles, la République des Provinces Unies ayant été occupée par les troupes de Napoléon entre 1795 et 1813. C'est à cette époque qu'ont été jetées les bases de l'Etat unitaire des Pays-Bas. La législation de Monsieur Hugo de Groot fut “retoiletée” à la cartésienne, c'est-à-dire mise en conformité avec les nouvelles idées rationalistes françaises. Jusqu'à ce jour, ces dernières constituent toujours les pierres angulaires de notre édifice juridique national.

Il n'empêche que le côté “intérêt commercial” cité plus haut, souvent dominant, pour ne pas dire dominateur, et le côté purement légaliste ne font pas bon ménage. Il se trouve que - avec le temps - des constructions annexes à caractère fonctionnel sont venues s'ajouter, avec pour résultat que le bel édifice d'antan s'est retrouvé en porte-à-faux. Ce phénomène s'est manifesté de façon encore beaucoup plus sensible après la Seconde guerre mondiale. Le vent nouveau apporta les idées américaines d'Outre-Atlantique. Celles-ci étaient sous-tendues par une tout autre manière de penser - du genre “We the people” et elles sont venues s'implanter, ou peu s'en faut, dans les lois nationales de notre pays. Je citerai en exemple la Loi sur l'Aménagement du Territoire et l'Etude d'Impact sur l'Environnement et les diverses lois en matière de nuisance. Ces lois permettent en effet aux citoyens d'exprimer formellement leur désaccord et de faire appel en justice et cela jusqu'à quatre fois de suite. Peu à

peu, et les unes s'associant aux autres, ces lois sont devenues presque autant d'obstacles sur le terrain de la mise en oeuvre effective et efficace des projets. Ainsi, l'Autorité nationale est-elle devenue quasiment prisonnière des citoyens et de ses organismes, ces derniers ayant de très nombreuses voies de recours à leur disposition.

Jusqu'en 1994, contrairement à ce qui se passe en France, les autorités néerlandaises n'avaient pas la possibilité de déclarer “d'utilité publique” certains projets considérés comme étant d'intérêt majeur. Or, à partir des années soixante-dix lorsque nous avons eu à faire face à des mouvements de société contestataires s'opposant à un grand nombre de projets dans le domaine des infrastructures, les réseaux autoroutiers étaient pratiquement terminés. Ce sont donc surtout les projets ferroviaires qui furent en butte aux mouvements protestataires, projets qui visaient justement à décongestionner le réseau routier encombré par un nombre croissant d'automobiles. Au milieu des années soixante-dix, le gouvernement a tenté de sortir de l'impasse en introduisant, au sein de la Loi sur l'Aménagement du Territoire, ce que l'on appelle “ la Décision Capitale en matière d'aménagement du territoire ”. Cette tentative fut en pratique vouée à l'échec.

Mais vers la fin des années quatre-vingts, il fallut se mettre à la préparation des grands ouvrages ferroviaires comme la Betuweroute et bien-sûr les tracés du TGV entre Paris, Cologne et Amsterdam.

Le net besoin se fit alors sentir de la création d'une Loi de Préparation des futurs tracés, qui permettrait de raccourcir les procédures jugées beaucoup trop longues. Cette loi est entrée en vigueur le premier janvier 1994. Etant postérieure à la prise de Décision Capitale relative à la Betuweroute, elle comporte une clause à caractère transitoire dans laquelle il est stipulé que - la loi sur le tracé une fois entrée en vigueur - la Betuweroute sera construite conformément aux dispositions de la loi nouvelle.

L'élément nouveau réside dans le fait que l'Autorité nationale a désormais la possibilité de décider une Déclaration d'Utilité Publique dans le

cas de projets d'intérêt national ou international, obligeant ainsi les collectivités locales à suivre.

II LA PARTICIPATION A L'AVANT PROJET DE LA BETUWEROUTE

J'en arrive au second volet de mon exposé, consacré au problème de la "participation" au niveau de l'Avant-projet de mise en place du tracé de la Betuweroute.

Comme je vous l'ai dit, dès que le gouvernement eut donné son feu vert au développement du projet, il a fait tout ce qui était en son pouvoir afin de respecter des délais de construction aussi stricts que possible. Toutefois, il avait été prévu dans la planification une procédure, limitée dans le temps, ouvrant la voie à la participation et ce, dans un souci de prise en compte de toutes les idées et opinions possibles en la matière. Ensuite de quoi il appartient au Parlement de trancher.

Aux mois de juin et juillet 1994 eut donc lieu une campagne d'information et de participation, au cours de laquelle tout un chacun eut le loisir de consulter l'Avant-projet du tracé de la Betuweroute. Dans le même temps pouvaient être consultés un certain nombre de rapports rédigés dans le cadre de l'Avant-projet : d'une part un document subsidiaire à l'Etude d'Impact sur l'Environnement et d'autre part des rapports en matière de nuisances sonores, commune par commune. Les réactions furent très nombreuses.

La recension des diverses réactions critiques (environ 5000) fait apparaître la répartition suivante:

- Dans la province de la Hollande méridionale (Zuid-Holland), ont été recueillies 323 réponses :
 - 156 venant de la Communauté Urbaine de Rotterdam,
 - 167 venant d'ailleurs.

- Dans la province de Gueldre (Gelderland): 4554 réponses au total, réparties de la manière suivante :

- 2050 de la Communauté Urbaine d'Arnhem - Nimègue,
- 2504 venant d'ailleurs.

• Sous la rubrique "autres réactions" nous avons relevé

- 98 réponses pour le reste des Pays-Bas,
- 34 en provenance d'Allemagne.

Nous arrivons, toutes réponses écrites et verbales confondues, à un total de 5.500 réactions de la part d'autorités locales et de personnes privées. A peu près 10 % des réponses ont été envoyées par des groupements syndicaux. Plusieurs d'entre eux sont plus ou moins permanents et opèrent au niveau national, mais beaucoup ont été créés à l'occasion du projet.

Il ressort des résultats que, du point de vue du "vécu" sur le terrain, le projet de la Betuweroute est nettement plus délicat dans la province de Gueldre que dans la Hollande méridionale, et ce malgré la densité démographique beaucoup plus forte de celle-ci.

Les collectivités locales et les établissements publics n'ont usé que modestement de leur droit de participation. Sur les 27 communes directement concernées par le nouveau tracé, nous n'avons reçu de réponse formelle que de 7 d'entre elles. Nous comptons notamment les réponses de la Communauté Urbaine de Arnhem - Nimègue et de deux Chambres de Commerce et d'Industrie. Le taux de réponse du côté allemand était par ailleurs assez élevé : 6 communes et Kreise se sont manifestés par voie écrite.

Il serait peut-être tentant de conclure à une certaine indifférence de la part des collectivités locales ... Détrompez-vous!! Les collectivités locales étaient au contraire dans un grand état d'agitation, mais elles se considéraient comme étant "prises de court" par une tactique de surprise. Dans la province de Gueldre, les réactions furent même parfois franchement passionnées. En témoignent les prises de position de plusieurs conseils municipaux et celles du gouvernement provincial. Leur message était clair et net : tous les moyens légaux seraient mis en oeuvre afin, sinon de faire capoter le projet, du moins de

poser conditions et revendications visant à divers réajustements de fond du projet et permettant ainsi de le renvoyer aux calendes grecques. Ils useraient, à cet effet, de la pleine compétence des autorités locales en matière d'arrêtés et de règlements sur l'aménagement du territoire et dans le domaine des nuisances

Sur quoi portaient exactement les divers points de critique ?

Sur les 5500 réactions obtenues, nous avons pu compter à peu près soixante mille points. Le bureau de projet de la Betuweroute, au sein de notre ministère, s'est livré au dépouillement et a ramené le nombre cité à quelque 2600 points de critique pertinents. Nous trouvons, bien entendu, de la critique pour le plaisir de la critique, mais aussi des solutions alternatives, parfois tout à fait originales.

Les craintes majeures exprimées concernent les nuisances sonores, la pollution visuelle, les atteintes aux paysages, au gibier et enfin les dégâts subis par les entreprises, les commerces et les propriétés.

Hormis les points cités, la NS, c'est-à-dire la Société Nationale des Chemins de fer Néerlandais, ne sut pas toujours se concilier (doux euphémisme !) les divers acteurs en place en raison de ses prises de positions pour le moins maladroites. Très tôt, des mandataires de la NS se rendirent aux bureaux des communes concernées pour y soumettre des plans de construction sur lesquels tout avait été prévu au moindre détail près (disons à sa décharge qu'elle avait été habilitée à le faire par le ministre des Transports de l'époque). Elle ne montra aucun enthousiasme pour engager le débat et fit la sourde oreille aux demandes formulées par les communes, demandes qui portaient notamment sur certaines modifications du tracé. Pourtant, les marges de manoeuvre autorisées par le gouvernement, auraient pu permettre une autre position. Face à une telle attitude la réaction des communes, fut comme on pouvait s'y attendre, celle de l'enfant qui se bute.

Quant aux deux Chambres du parlement, elles s'en prirent et au ministre et à la NS en raison de leur position jugée trop rigide. Comme de bien entendu, les partis politiques de l'opposition en profitèrent pour provoquer le gouvernement et les deux partis de la coalition. Cependant, même ceux-ci avaient, eux aussi, leurs raisons de demander au gouvernement de faire preuve d'un peu plus de complaisance.

Le gouvernement se dit tout disposé à donner suite, et pour cause : à l'époque, le porte-parole des questions de transport pour le plus grand parti politique de l'opposition, en la personne de Madame Jorritsma de tendance libérale, avait entre-temps été nommé au poste de ministre des Transports. Après quelques hésitations, la nouvelle coalition mit donc en place une nième commission pour apprécier le bien-fondé de la Betuweroute. Le nouveau ministre s'afficha alors partisan solide et loyal du projet. Elle se disait même prête à lever certains obstacles d'ordre écologique en autorisant la construction de deux tunnels supplémentaires sur des sites particulièrement sensibles du point de vue de l'environnement, la mise en déblai du tracé ferroviaire en plusieurs endroits et la prise de mesures antibruit supplémentaires. Nous passons sous silence un certain nombre d'autres modifications d'importance mineure. Coût total de tout ceci: à peu près trois milliards de francs français.

Néanmoins, le ciel ne s'est toujours pas complètement éclairci au dessus du projet. En effet plusieurs groupes d'action se sont retournés vers le Conseil d'Etat. Ils mettent en doute la véritable nécessité de la Betuweroute. Un rapport critique des mains d'une commission consultative auprès du Conseil d'Etat est déjà venu apporter de l'eau au moulin des opposants. Le verdict est attendu dans le courant de cette année.

III TROIS CONCLUSIONS

Me voilà donc arrivé au troisième volet, celui des conclusions.

Je tâcherai de répondre à la question de savoir s'il faut répondre par plus de législation et je vous parlerai, entre autres, de l'enquête internationale que j'ai menée à la demande du ministère.

Le gouvernement des Pays-Bas a, en fait, été forcé - par l'Assemblée dans un premier temps et par le Sénat dans un second temps - à accepter des dépenses supplémentaires à raison de presque 3 milliard de francs. Cela, était-il bien nécessaire ?

Il est difficile de répondre à cette question, pour les fonctionnaires aussi bien que pour les hommes et les femmes politiques. Quant à nous autres fonctionnaires du ministère des Transports, quel enseignement, quelle leçon pouvons-nous en tirer ?

1. En 1995, le Bureau du Conseil Scientifique pour la Gestion des Affaires de l'Administration publique a lancé une proposition relative au processus décisionnel concernant les grands projets d'infrastructures. Il pense qu'il serait souhaitable de promulguer une loi qui désignerait, une fois pour toutes, l'autorité compétente pour émettre une Déclaration d'Utilité Publique et qu'il conviendrait d'apprécier précisément quelles en sont les implications et les conséquences. De l'avis du conseil cité ci-dessus, la nouvelle Loi sur le tracé ne va, en fait, pas assez loin.

L'actuel gouvernement des Pays-Bas pense, en revanche, qu'il n'y a pas péril en la demeure : mieux vaut attendre de voir si la nouvelle loi saura faire ses preuves au quotidien. Ce n'est qu'à ce moment-là, qu'il conviendra de vérifier si, relativement au processus décisionnel, notre pays marque toujours le pas par rapport à des pays comme la France, l'Allemagne et la Suisse, ces trois pays semblant disposer de procédures correctes, du moins sur le papier. J'allais oublier de signaler que le gouvernement entend, en outre, faire entrer en ligne de compte la décentralisation et le lent et difficile processus d'innovation dans la gestion administrative.

2. Je reviens à la mauvaise surprise des 3 milliards de francs, dont je vous parlais, il y a un instant. Qu'est-ce qu'un budget calculé au plus

juste ? En effet, même si votre budget " colle " du point de vue technique et économique, la réalité politique peut, elle, s'avérer toute différente. Qu'on se rappelle bien que seuls Monsieur ou Madame le ministre ont la marge de manoeuvre pour revoir à la hausse un budget qui pourtant semblait " en béton ".

Faut-il parler d'erreurs du passé ? Si erreurs il y a eu, commençons par recommander que, dès ce jour, il n'appartienne plus aux hauts fonctionnaires du ministère, ni d'ailleurs aux employés des Chemins de Fer, de porter la bonne nouvelle au citoyen et aux collectivités locales en leur disant tout bonnement que, d'entrée de jeu, les coûts ne sont pas négociables. Dans un tout premier temps, cela relève du ministre et ensuite du Parlement, ce dernier ayant le droit de ne pas avoir la même opinion. Une première leçon s'impose : une leçon au plan national. Il suffit de voir la façon dont, à l'heure actuelle, se prépare la future ligne Amsterdam - Paris du TGV sur notre territoire. Les réactions du public, usant de son droit de participation, ont amené le gouvernement à proposer au parlement de débloquer un petit supplément de 3 milliards de francs français pour le trajet Amsterdam - Rotterdam. Cette somme va permettre la construction d'un tunnel de 9 kilomètres entre les conurbations de La Haye et d'Amsterdam, et cela dans un but de préservation de ce qu'on appelle le "Coeur Vert". A la lumière des premières réactions positives des quatre partis politiques majeurs à l'Assemblée, cette proposition a toutes les chances d'être votée.

3. Il y aura de tout temps une disparité entre la politique formelle et les processus de caractère informel qui gravitent autour. Monsieur Fourniau de l'INRETS - qui est l'un des organisateurs de ce colloque - se souviendra de notre entrevue en 1995 et sera d'accord pour confirmer l'existence d'une *ligne verte* (la politique formelle) et celle d'une *ligne rouge* (c'est-à-dire les processus informels qui peuvent en différer de manière tout à fait notable). Nous voyons le phénomène partout, que cela soit en Allemagne, en Suisse, en France ou bien aux Pays-Bas. Il est d'intérêt essentiel pour les décideurs politiques qu'ils soient informés - ou bien qu'ils s'informent - à

temps des disparités que je viens de signaler et cela en observant tous les acteurs sociaux et politiques présents dans l'arène et en analysant les intentions de ceux-ci. Les décideurs politiques feraient bien de se livrer à un pareil exercice de politicologue. Je me permets de faire remarquer qu'un tel exercice vaut tous les plans techniques ou économiques, aussi bons soient-ils.

Je suis désireux et curieux de connaître vos idées et opinions sur le sens de la Déclaration d'Utilité Publique, sur la question épineuse du budget et tout le processus de la prise de décision politique qui tourne autour et enfin j'aimerais connaître vos idées sur le clivage entre la *ligne verte* et la *ligne rouge*. Je vous remercie de votre aimable attention.

Comité de lecture : Ariel Alexandre (OCDE), François Ascher (PCA), Bernard Barraqué (LATTS-ENPC), Philippe Blancher (Economie et Humaniste), Jean-Claude Boyer (Université de Paris VIII), Olivier Coutard (EDF-Groupe Réseaux), Dominique Drouet (RDI), Yves Geffrin (DRAST), Cynthia Ghorra Gobin (Chercheur), Hervé Huntzinger (TETRA), Claude Lamure (INRETS), Jean-François Langumier (COFHUAT), Jean-Pierre Orfeuil (INRETS), Vincent Renard (Ecole Polytechnique), Franck Scherrer (Inst. d'urbanisme de Lyon), Serge Watchter (DATAR).

Directeur de la publication : Jacques Theys, Responsable du Centre de Prospective et de Veille Scientifique. **Rédaction, correspondance, contact :** Marie-José Roussel, tél. (1) 40 81 63 72. **Secrétariat de rédaction :** Monique Cavagnara, tél. (1) 40 81 63 12, DRAST, Tour Pascal B 92055 Paris-La Défense Cedex 04. **Conception, réalisation, impression :** LACER. Achevé d'imprimer : 1^{er} trimestre 1996.
