

De la complicité à la vertu : démocratisation du débat sur les transports, France / Pays-Bas

Jean-Roland Barthélemy

acteurs

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

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

Il ne s'agit pas de faire un modèle des Pays-Bas. Ce pays connaît en matière de sécurité, d'encombrements, de progression des déplacements automobiles et de blocage

de grands projets(1) une situation délicate. Les pays riverains se plaignent aussi de la versatilité des décisions néerlandaises qui provient de la possibilité d'une rediscussion jusqu'au stade opérationnel. Il nous a semblé simplement intéressant de mieux connaître l'organisation de la négociation et de la décision qui prévaut aux Pays-Bas, pour comprendre les conditions qui en ont fait l'un des lieux d'innovation en ce domaine.

Depuis, la montée des enjeux environnementaux et de la sécurité, la coordination s'est imposée entre transports et aménagement du territoire. Les enjeux qu'il faut traiter ne sont plus du ressort des grands projets, des sciences exactes ou de processus de décision linéaires. En raison des incertitudes de plus en plus nombreuses, les nouvelles approches sont plus ouvertes au débat, à l'expérimentation, au processus de décision itérative et à la diversification des parties associées. Les interventions des habitants, des associations, des défenseurs d'intérêts divers aboutissent à une augmentation d'arguments sans cumulativité : le besoin d'un nouveau dispositif de décision s'est ainsi fait sentir. Dans le même temps, les services de l'État ont dû jouer un rôle plus important qu'auparavant dans la fonction d'animation de la circulation des idées et des expériences, d'organisation du débat, de l'appui à la diversité. Ses services paraissent aujourd'hui mieux placés que les organismes professionnels pour coordonner les diverses priorités publiques, de l'effet de serre à la protection des zones non urbanisées...

1) Par exemple les deux lignes de TGV prévues.

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

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

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

Le système de décision publique pour les grands projets ou les politiques nationales s'est donc progressivement perfectionné, avec la mise en place de circuits d'approbation par diverses instances de l'État et du Parlement (PKB plus(2), incluant une étude d'impact indépendante) et la consultation des parties concernées. Malgré les critiques sur l'allongement des délais, la possibilité de blocage des décisions par des associations, ces systèmes sont certainement très efficaces pour la démocratisation des décisions et la transparence des arguments.

Le changement récent résulte de l'introduction des contraintes environnementales et de la sécurité des transports que ce pays a prise très au sérieux depuis une dizaine d'années. Depuis 1997-1998, le besoin d'élaborer des politiques dites « durables » et de coopérer avec les investisseurs privés ont accentué la collaboration avec une plus grande diversité de partenaires, et particulièrement les associations, les professionnels concernés, l'ensemble des parties intéressées. Face à des questions dont les réponses sont incertaines et couvrent un champ de connaissances de plus en plus large, le savoir concret du terrain, l'appréciation des comportements et de la possibilité de les faire

évoluer, l'appel à un éventail de plus en plus large d'idées sont devenus indispensables.

Les raisons sont assez simples et également perceptibles en France :

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

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

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

– La richesse d'idées venues de la diversité des partenaires peut améliorer nettement la qualité et la diversité des solutions : une preuve en est l'enrichissement remarquable des variantes dans les projets de nouvelles infrastructures, dont certaines provenaient de simples particuliers(3). La connaissance du terrain, de l'état d'esprit des usagers est très difficile à restituer à une échelle importante, surtout sur des thèmes qui supposent une adhésion importante de la population. Les solutions toutes faites ont connu d'importants échecs : des autoroutes dédiées au co-voiturage ont dû être ouvertes à la circulation sans distinc-

acteurs

2) *Décision fondamentale de « planification physique » (par opposition à l'aspect financier et programmatique).*

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

tion des occupants, des parkings de dissuasion se sont retrouvés vides. L'élaboration systématique d'une nouvelle organisation viaire dans les villes, hiérarchisant les types de circulation, dénommée « sécurité durable » (duurzame veilig) doit son succès à la pression locale des habitants et des associations impliquées dans le dispositif.

Des conditions nécessaires au succès

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

L'instrumentalisation du débat permet de passer d'une surenchère de discours et d'arguments antinomiques à une réelle cumulativité des connaissances et des arguments. Dans le cas du débat autour de la Betuweroute, ligne de transport de marchandises entre le port de Rotterdam et l'Allemagne, plus de 140 études globales avaient été réalisées par les diverses parties (Port, État, Chemins de Fer néerlandais, associations de défense de l'environnement, riverains et communes) sans accumulation des connaissances ni progrès vers un compromis. Après près de 10 ans de discussions, les positions étaient toujours aussi éloignées... et le projet a été engagé alors que tout laissait à penser qu'il aurait dû être abandonné si tous les arguments avaient été mis en comparaison(4). Le Plan néerlandais a donc proposé en 2000 une nouvelle méthode(5) qui utilise une forme des évaluations en coûts et avantages, en y incluant des aspects qualitatifs. Cet outil permet, avant tout, de rassembler sur un même plan les arguments concernant la pertinence d'un projet et ses conséquences ou effets induits. Dans le processus précédent, la pertinence était jugée de façon interne au projet sans mettre en avant ses conséquences négatives induites, même pour le champ des transports proprement dit. Aujourd'hui, l'outil met, par exemple, en parallèle les gains en temps d'une ligne de TGV et les pertes liées à la fermeture induite des lignes secondaires sans correspondances. L'ensemble du dispositif vise d'abord à faciliter les compromis au lieu d'aboutir à

un « arbitrage », nécessairement insatisfaisant. Il a, paradoxalement, abouti à l'abandon du TGV Est d'Amsterdam dont la rentabilité négative ne compensait pas les importantes atteintes à l'environnement urbain des villes traversées. On peut donc se demander si l'outil n'est pas, pour le moment, avant tout un moyen de blocage des nouveaux projets.

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

Les politiques de déplacements, de développement économique, la planification du secteur des transports et du développement urbain du pays doivent être abordés comme un ensemble, ce qui a pris aux Pays-Bas la forme de « politiques à facettes » puis d'une itération de plus en plus forte entre les deux secteurs. Au moment où la cohérence des politiques de l'habitat, de la localisation des emplois et de l'offre de services est de plus en plus difficile à obtenir, la solidarité des politiques spatiales et de transport est une évidence. Cet aspect est l'objet d'un débat fort, puisqu'il consiste à sortir le transport du statut de simple « service » répondant aux besoins définis par une organisation du territoire. Les moyens de transport ont, au contraire, largement déterminé le choix pour un logement à la périphérie des villes pendant la période où, aux Pays-Bas, l'État prônait une ville compacte et densifiée. Le débat a donc été porté sur l'ensemble des deux « facettes » de la politique spatiale et le récent plan de circulation et de transport(6) fait une large place aux enjeux d'aménagement du territoire et des villes dans ses propositions.

Enfin, une condition est apparue au fil des ans dans les projets les plus avancés : la nécessité d'appuyer **l'existence de structures durables du côté des partenaires**

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

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

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

associatifs, particulièrement de ceux qui représentent les habitants, les usagers non professionnels, les porteurs d'idées alternatives. Toutes les politiques ambitieuses dans le domaine de l'aménagement et de la sécurité de circulation, de développement de nouvelles formes de transport (auto partagée, plans de transport des entreprises) sont passées par une aide de l'État à la structuration d'associations, par le biais d'études, de missions d'intérêt public (information, assistance aux usagers). Cette aide vise à favoriser la présence dans la durée de ces partenaires qui ne bénéficient pas de moyens financiers suffisants pour renforcer leur compétence. Ce volontarisme de l'État a même pu aller jusqu'à la création de structures nouvelles portées par des subventions dégressives et un projet de service viable(7).

De nombreuses questions en suspens

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

L'une des critiques fondamentales est l'opposition qui apparaît entre un fonctionnement de plus en plus « orienté vers le marché », avec une vérité des prix comme signal pour guider les comportements et la volonté d'un développement durable, plus sûr pour les usagers et respectant l'environnement (limitation du bruit et des émissions de gaz à effet de serre). Cette opposition se cristallise dans la difficulté à traduire le constat d'une organisation potentielle du territoire en « corridors et réseaux de villes » en termes de politique de transport et d'aménagement. Des concepts sur les nouveaux développements urbains autour des nœuds de transfert intermodal ou sur la création de nouveaux sites de développement répondant au « projet économique national »(8), ne paraissent guère viables économiquement face à l'avantage des réseaux de transport déjà amortis dans les grandes villes.

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

reconversions de friches industrielles ou de la conjoncture du marché du logement. Une logique de réseau s'oppose ici à une logique de sites et d'opérations.

Les nouveaux concepts sont également mal protégés des jeux d'acteurs. Les financements des projets d'infrastructure de l'État ont été regroupés dans un fond globalisé en 1994, de façon à favoriser l'intermodalité, la « fongibilité ». Dans la pratique, les opérateurs de transport et les aménageurs, qui ont besoin d'engagements réguliers sur le long terme, ont reconstitué des enveloppes qui limitent aujourd'hui les adaptations aux objectifs économiques ou spatiaux(9). Des budgets nouveaux ont été créés à diverses occasions pour apporter un appui à des initiatives novatrices (souvent favorables au « développement durable ») dans le domaine des transports, remettant en cause l'approche planificatrice et centralisée du fond globalisé.

La diversification des points de vue a aussi eu pour inconvénient la concurrence possible entre la stratégie publique et des projets privés en partie autofinancés, notamment sur des segments rentables. Cette possible remise en cause ouverte d'une décision nationale est prévue par les textes fondant la planification. Elle met néanmoins les gouvernements dans une situation inconfortable qui tranche avec la tradition antérieure du compromis et de la coopération.

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

Les enseignements pour le cas français

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

acteurs

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

8) Les Pays -Bas se positionnent comme une plate-forme de transit et de services pour l'Europe, avec deux « main-ports » à Rotterdam et au Schiphol (aéroport d'Amsterdam) pour l'appuyer.

9) Voir les explications de M. De Jong dans « Institutional transplantation », Eburon, Delft, 1999, 339 pages. p.128 et suivantes.

tude est aujourd'hui considérable et les solutions fragiles en matière de transport : ceci devrait nous orienter vers une plus grande diversité des consultations.

Faire évoluer les processus de décision

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

Par comparaison, la pratique française en ce domaine est celle d'une prédominance de la décision au sein d'un petit réseau politique et technique, avec une relative inefficacité des outils d'aide à la décision collective(10). Les projets importants sont souvent menés dans l'opacité des décisions comme de la circulation de l'information, mais avec une certaine complicité entre les diverses parties qui se partagent l'autorité(11). Les instances de recours, l'expertise ou les procédures de consultation sont parfois organisées de façon à accélérer les décisions sous la pression d'échéances politiques ou financières(12). L'absence de véritable recours tranche réellement avec nos principes démocratiques ; il nous manque l'existence de quelques services d'expertise bénéficiant d'une réelle déontologie et indépendance.

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

Il en résulte une spirale minimaliste, où les décisions sont de moins en moins préparées, tandis que la pression sociale et politique est de plus en plus décisive pour emporter les décisions. Nous parlons de spirale parce qu'il est d'autant moins encourageant de progresser dans l'analyse des projets et de leur pertinence que l'on sait que les décisions se prennent dans une toute autre logique ; réciproquement, les projets prêtent d'autant plus le flanc à la critique, donc au débat sur des bases purement politique, qu'ils sont mal préparés. Certes, la compétence individuelle des professionnels français assure une grande qualité technique dans la phase opérationnelle des projets ; mais ceci se produit souvent dans un contexte très défavorable où

bien des contraintes, des risques et des surcoûts proviennent des décisions inopportunes de la phase préparatoire(13).

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

- la notion de « projets à facettes » obligeant à décliner tout projet important de transport suivant les « interfaces » qu'il devra avoir avec quelques politiques essentielles (ici l'environnement et la politique d'urbanisme) ;

- la mise en place d'un processus de décision consensuelle, comprenant en amont et dès la mise à l'agenda, d'une ouverture du débat public aux intervenants les plus divers (professionnels, associations, voire simples citoyens) aux fins de propositions ;

- le recours à un outil unique d'évaluation (« dossier d'évaluation ») permettant de cumuler l'information et les connaissances relatives à un projet sous une forme unique et compréhensible par tous ;

- la recherche, autant que possible, de méthodes et de solutions transférables dans toute situation analogue, lorsque c'est légitime. Le rappel incessant de la spécificité de chaque situation locale en France peut aussi cacher une absence de réponses à certains enjeux, comme la sécurité et le droit à un environnement de qualité.

Faibles moyens de la « société civile », faible durée des innovations.

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

Les associations locales qui représentent les habitants dans le domaine des transports sont souvent marquées par leur attachement à l'indépendance, au refus de se structurer ou de se fédérer dans un souci de « pureté » de leur représentativité(14). Il faut bien avouer que la qualité de leur travail, souvent de longue haleine, est sans commune mesure avec la faiblesse de leur impact sur les innovations dans le secteur. On peut même noter le faible rôle des adhérents professionnels (entreprises), pourtant capables de se doter de moyens efficaces. Faute de moyens, les associations n'ont qu'un rôle limité en matière d'innovation ; elles interviennent aussi trop tard dans le processus de décision (géné-

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

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

12) Cf « Le TGV du Prince » de M. Cuvelier, éd. Dagorno, 2001, 260 pages.

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

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

ralement au stade d'une DUP) pour discuter des choix fondamentaux du système de transport retenu. Enfin, elles reposent sur quelques animateurs et ne peuvent consolider leur apprentissage et leur savoir-faire.

La décentralisation a étrangement contribué à cette faible innovation: la participation des associations est vécue comme une concurrence par bien des collectivités; nous avons souvent entendu dire que chaque cas serait particulier, induisant des politiques microlocales, sur lesquelles aucune transférabilité n'est envisageable. Cette diversité des cas a limité dans le temps et dans l'espace la réflexion sur les innovations les plus intéressantes.

Le cas néerlandais montre que la diversité des apports préexiste rarement dans le cas des politiques ambitieuses: il faut probablement les construire à l'intérieur du milieu professionnel comme au niveau des associations ou des services de l'État. Il a été tenté, par exemple dans le cas des opérations « Ville plus sûre, quartiers sans accidents »(15), d'appuyer la structuration d'associations par des budgets d'études, mais cet effort a été trop court et peut-être insuffisamment pensé.

L'évolution néerlandaise converge avec celle de plusieurs pays européens. Une nouvelle phase des politiques de transport est née: il ne s'agit plus d'adapter la ville et le territoire à la circulation, mais d'insérer le transport dans un ensemble de décisions collectives, relevant des politiques urbaines, économiques et environnementales. En même temps, le réalisme doit être retenu lorsqu'il s'agit d'actions visant à décou-

rager l'automobile et à poser ses limites dans la ville. Pour tout cela, un important effort d'innovation est indispensable et il ne peut provenir que de la recherche de diversité et d'ouverture.

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

Jean-Roland Barthélemy

acteurs

summary page 134



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