

CONFÉRENCE EUROPÉENNE DES MINISTRES DES TRANSPORTS

TRANSPORTS
URBAINS
DURABLES :
LA MISE EN
ŒUVRE DES
POLITIQUES

Examen national
par les pairs :
Pays-Bas



© OCDE, 2001.

© Logiciel, 1987-1996, Acrobat, marque déposée d'ADOBE.

Tous droits du producteur et du propriétaire de ce produit sont réservés. L'OCDE autorise la reproduction d'un seul exemplaire de ce programme pour usage personnel et non commercial uniquement. Sauf autorisation, la duplication, la location, le prêt, l'utilisation de ce produit pour exécution publique sont interdits. Ce programme, les données y afférentes et d'autres éléments doivent donc être traités comme toute autre documentation sur laquelle s'exerce la protection par le droit d'auteur.

Les demandes sont à adresser au :

Chef du Service des Publications,
Service des Publications de l'OCDE,
2, rue André-Pascal,
75775 Paris Cedex 16, France.

CONFÉRENCE EUROPÉENNE DES MINISTRES DES TRANSPORTS (CEMT)

La Conférence Européenne des Ministres des Transports (CEMT) est une organisation intergouvernementale, créée par un Protocole signé à Bruxelles le 17 octobre 1953. La CEMT constitue un forum de coopération politique au service des Ministres responsables du secteur des transports, plus précisément des transports terrestres ; elle leur offre notamment la possibilité de pouvoir discuter, de façon ouverte, de problèmes d'actualité concernant ce secteur et d'arrêter en commun les principales orientations en vue d'une meilleure utilisation et d'un développement rationnel des transports européens d'importance internationale.

Dans la situation actuelle, le rôle de la CEMT consiste surtout à :

- faciliter la mise en place d'un système paneuropéen intégré des transports qui soit économiquement et techniquement efficace, dont les performances relatives à la sécurité et à la protection de l'environnement correspondent aux plus hautes exigences possibles et dont la dimension sociale occupe pleinement la place qu'elle mérite ;
- aider également à l'établissement d'un pont, sur le plan politique, entre l'Union Européenne et les autres pays du continent européen.

Le Conseil de la Conférence réunit les Ministres des Transports des 40 pays suivants qui sont Membres à part entière de la Conférence : Albanie, Allemagne, Autriche, Azerbaïdjan, Bélarus, Belgique, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Croatie, Danemark, Espagne, Estonie, ERY Macédoine, Fédération de Russie, Finlande, France, Géorgie, Grèce, Hongrie, Irlande, Islande, Italie, Lettonie, Liechtenstein, Lituanie, Luxembourg, Moldova, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République slovaque, République tchèque, Roumanie, Royaume-Uni, Slovénie, Suède, Suisse, Turquie et Ukraine. Six pays ont un statut de Membre associé (Australie, Canada, États-Unis, Japon, Nouvelle-Zélande et République de Corée) et deux, un statut de Membre observateur (Arménie et Maroc).

Les travaux du Conseil sont préparés par un Comité des Suppléants, composé de hauts fonctionnaires représentant les Ministres. Ce comité est assisté dans sa tâche par des groupes de travail auxquels sont confiés des mandats spécifiques.

Parmi les questions étudiées présentement au sujet desquelles les Ministres sont appelés à prendre des décisions, on peut citer l'élaboration et la mise en œuvre d'une politique paneuropéenne des transports, l'intégration des pays d'Europe centrale et orientale dans le marché européen des transports, les questions spécifiques liées aux transports par chemins de fer, par routes et par voies navigables, les transports combinés, les transports et l'environnement, les coûts sociaux des transports, les tendances en matière de transports internationaux et les besoins en infrastructures, les transports pour les personnes à mobilité réduite, la sécurité routière, la gestion du trafic, l'information routière et les nouvelles technologies de communication.

Des analyses statistiques concernant l'évolution des trafics, des accidents de la route et des investissements sont publiées régulièrement et permettent de connaître sur une base trimestrielle ou annuelle la situation du secteur des transports dans les différents pays européens.

Dans le cadre de ses activités scientifiques, la CEMT organise régulièrement des Symposiums, des Séminaires et des Tables Rondes sur des sujets relevant de l'économie des transports. Les résultats de ces travaux servent de base à l'élaboration de propositions de décisions politiques à soumettre aux Ministres.

Le service de Documentation de la CEMT dispose de nombreuses informations sur le secteur des transports. Ces informations sont notamment accessibles sur le site Internet de la CEMT.

Le Secrétariat de la CEMT est rattaché administrativement au Secrétariat de l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE).

Also available in English under the title:
**IMPLEMENTING SUSTAINABLE URBAN TRAVEL POLICIES
NATIONAL PEER REVIEW: THE NETHERLANDS**

Des informations plus détaillées sur la CEMT sont disponibles sur Internet à l'adresse suivante :
www.oecd.org/cem

© CEMT 2001 – Les publications de la CEMT sont diffusées par le Service des Publications de l'OCDE,
2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16, France

Avant-propos

En juin 1999, une équipe d'experts en matière de transports urbains, à laquelle se sont joints des représentants de la Conférence Européenne des Ministres des Transports (CEMT), a procédé à un examen approfondi de la politique des transports urbains aux Pays-Bas. Le groupe a notamment effectué une visite de trois jours dans ce pays.

L'examen a été organisé à la demande du ministère des Transports, des Travaux publics et de la Gestion des eaux (V&W), dans le contexte d'un projet mené en association par la CEMT et l'OCDE et se concentrant sur la mise en œuvre des politiques de transports urbains durables. Lancé en 1998, ce projet se compose essentiellement de trois éléments : une série d'ateliers sur des thèmes précis, une enquête sur des villes, et une série d'examen approfondis des politiques nationales des transports urbains*.

L'examen a coïncidé avec la préparation, par le gouvernement des Pays-Bas, d'un Plan national sur le trafic et les transports (NVVP), qui devait être achevé en l'an 2000. Cet examen par les pairs a été mené par trois experts représentant les gouvernements de la Suisse, de la Suède et du Royaume-Uni. Deux membres du Secrétariat de la CEMT ont également participé à la visite de trois jours aux Pays-Bas**.

Au cours de leur visite, les experts ont eu des entretiens au ministère des Transports, des Travaux publics et de la Gestion des eaux et au ministère du Logement, de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement, ainsi qu'avec des représentants de municipalités, de régions et de provinces. L'équipe a égale-

* Ce projet constitue la suite donnée à des travaux menés au début des années 90 et qui avaient débouché sur l'établissement du rapport intitulé « Transports urbains et développement durable ». Après la publication de ce rapport, les Ministres des Transports avaient demandé à la CEMT de retourner, quelques années plus tard, dans les villes visitées pour établir un bilan de la mise en œuvre des politiques de déplacements urbains à la lumière des recommandations contenues dans le rapport. Le projet actuel répond à cette demande.

** Ces trois pays ont été choisis par le ministère néerlandais des Transports, des Travaux publics et de la Gestion des eaux du fait de leur expérience des questions de transport urbain jugées prioritaires par le ministère. On trouvera en annexe la liste des membres de l'équipe d'examen.

ment rencontré des membres de diverses organisations concernées. Le champ de l'examen couvrait le trafic et les transports, la planification de l'utilisation du sol et de l'aménagement de l'espace, et les questions environnementales.

Le présent rapport regroupe les informations sur les politiques et les structures décisionnelles et l'analyse effectuée par les membres de l'équipe d'experts, pour aboutir à une présentation des modes d'élaboration de la politique des déplacements urbains aux Pays-Bas. Il tente de mettre en évidence les domaines dans lesquels les Pays-Bas ont joué un rôle véritablement pionnier dans la promotion des politiques et des pratiques visant à garantir la durabilité des déplacements urbains, et ceux dans lesquels l'élaboration des politiques pourrait utilement adopter une nouvelle organisation et de nouvelles approches.

Remerciements

La CEMT tient à exprimer ses sincères remerciements aux experts qui ont participé à cet examen approfondi par les pairs et qui ont mis leur compétence au service de l'analyse de l'étude. Les membres de l'équipe étaient M. Peter McCarthy, DETR, Royaume-Uni ; M. Peter Güller, SYNERGO, Suisse ; et M. Bo Peterson, Université de Lund, Suède. La CEMT remercie également les gouvernements des trois pays représentés au sein de l'équipe, qui ont facilité la participation des experts.

La CEMT exprime sa reconnaissance au ministère des Transports, des Travaux publics et de la Gestion des eaux des Pays-Bas pour son invitation à mener cet examen approfondi par les pairs. Elle voudrait en particulier remercier M. Pieter Boot, directeur de l'Unité de gestion de la mobilité à la direction générale du transport des voyageurs, et ses collaborateurs, en particulier M. Bert Zinn et M. Mark Driessen, pour la préparation de la visite aux Pays-Bas de l'équipe chargée de l'examen.

La CEMT souhaite également remercier M. Guido Kwikkers, de la société néerlandaise Communicatie and Management Kwikkers, qui a réuni une grande partie de la documentation générale particulièrement utile pour cet examen.

Mme Mary Crass, consultante pour les questions environnementales et urbaines auprès de la CEMT, est l'auteur principal du rapport d'examen, rédigé sous la supervision du Secrétariat de la CEMT et du Groupe directeur CEMT-OCDE sur le transport urbain durable.

Table des matières

Chapitre 1. Introduction	9
Chapitre 2. Contexte	11
2.1. Contextes physique et humain	11
2.2. Contexte économique	12
2.3. Tendances générales du transport	16
Chapitre 3. Grandes évolutions et questions liées au développement durable des transports urbains	21
3.1. Déplacements urbains	21
3.2. Utilisation du sol	23
3.3. Environnement	24
3.4. Sécurité	27
Chapitre 4. Contexte institutionnel des transports urbains durables	29
4.1. Structure administrative générale des Pays-Bas	29
4.2. Planification des transports	30
4.3. Planification de l'utilisation du sol	35
4.4. Planification environnementale	36
Chapitre 5. Cadre d'action pour les transports urbains durables	39
5.1. Politique des transports urbains	39
5.2. Aménagement du territoire et utilisation du sol	58
5.3. Politique d'environnement	62
5.4. Politique de sécurité	65
Chapitre 6. Analyse de l'équipe chargée de l'examen	67
6.1. Contexte	67
6.2. Plans stratégiques concernant les transports urbains, l'utilisation du sol et l'environnement	67
6.3. Structure administrative de l'élaboration de la politique des transports et décentralisation	69
6.4. Politiques et mesures en matière de circulation et de transports urbains	72
6.5. Aménagement du territoire et utilisation du sol	82
6.6. Environnement et sécurité	85
6.7. Conclusions	87
Notes	89
Bibliographie	91
Annexe : L'équipe d'examen	95

Chapitre 1. Introduction

Depuis de nombreuses années, les spécialistes des transports, partout dans le monde, considèrent comme exemplaire l'expérience des Pays-Bas en matière de transport urbain. Les Néerlandais se sont résolument et durablement engagés en faveur de l'intégration des plans et des politiques de transport et d'aménagement du territoire afin de développer au maximum l'utilisation des transports en commun et de la bicyclette. Soutenus par une tradition de la planification ancienne et hautement respectée, ils ont entrepris cette tâche dans un contexte institutionnel qui favorise la consultation et la recherche du consensus entre les différents secteurs et parties concernées. Parmi les réalisations déjà anciennes, nombreuses sont celles dont se sont inspirés d'autres pays ; il suffira, à cet égard, d'en citer quelques unes : réseaux de transport très développés comprenant un réseau ferroviaire très étendu desservant l'agglomération, à forte densité de population, de la Randstad ; investissements dans les transports en commun urbains à billetterie intégrée ; politiques visant à maintenir et favoriser la tradition déjà fortement intégrée de l'usage de la bicyclette ; et adoption de normes environnementales destinées à maîtriser les problèmes de qualité de l'air imputables aux activités de transport.

Comme la plupart des pays, les Pays-Bas ont vu croître les pressions exercées par les transports sur l'environnement : augmentation de la congestion dans les zones urbaines et aux alentours (tout particulièrement dans la Randstad), agressions sonores et pollution atmosphérique, et questions complexes liées au trafic de transit international. Bien que l'ensemble des plans stratégiques relatifs aux transports, à l'aménagement du territoire et à l'environnement définisse un cadre général permettant d'aborder ces problèmes, les objectifs souvent ambitieux et les buts précis énoncés dans ces plans se sont, dans nombre de cas, avérés difficiles à atteindre. Sur un plan plus général, il semble que la tension entre les objectifs environnementaux et les objectifs économiques assignés au secteur des transports ne soit pas totalement résolue : les Pays-Bas aspirent, d'une part, à mettre en place un système de transports intégré et durable et ils se considèrent, d'autre part, comme au premier rang européen dans les domaines du transport et de la distribution.

Le gouvernement examine actuellement une nouvelle stratégie de transport intégrée, désignée sous le nom de Plan national sur le trafic et les transports (NVVP).

Ce tout dernier cadre d'action des pouvoirs publics, aboutissement de longs mois de recherche d'un consensus entre les différents services administratifs, vise entre autres à rendre plus efficaces la politique et la planification des transports, et d'améliorer ainsi les possibilités d'atteindre les objectifs de l'action des pouvoirs publics. Par conséquent, le cadre institutionnel fortement centralisé dans lequel s'élaborait la politique des transports aux Pays-Bas évolue désormais dans le sens d'une décentralisation accrue donnant aux structures provinciales, régionales et municipales une plus large responsabilité d'ensemble en matière de transport urbain. Le souci d'efficacité se traduit par une plus grande réceptivité aux notions de déréglementation et de privatisation dans le secteur du transport, et notamment dans l'offre de services de transport urbain. Ce facteur jouera un rôle essentiel dans l'évolution future des structures de transport urbain aux Pays-Bas.

S'inscrivant dans la perspective de la nouvelle stratégie de transport ainsi proposée, le présent rapport aborde les principaux aspects du transport urbain actuellement à l'étude aux Pays-Bas, et s'intéresse en particulier à leur mise en œuvre. Après une description préliminaire générale des aspects géophysiques et du contexte économique des Pays-Bas, le document décrit les tendances en matière de transports urbains et d'aménagement du territoire, puis examine le cadre institutionnel dans lequel s'élabore la politique relative aux transports urbains durables, ainsi que les mesures elles-mêmes et l'état de leur mise en œuvre. L'étude se conclut par une évaluation de la politique néerlandaise de transport urbain, établie par l'équipe des experts de la CEMT et s'appuyant sur les résultats de la visite effectuée aux Pays-Bas en juin 1999.

Chapitre 2. Contexte

2.1. Contextes physique et humain

2.1.1. Contexte physique

De toutes les caractéristiques géophysiques des Pays-Bas, la plus perceptible est peut-être son étroite relation à l'eau. Baigné par la mer du Nord sur ses frontières septentrionale et occidentale, et traversé par trois grands cours d'eau internationaux, le Rhin, la Meuse et l'Escaut, qui se déversent ensuite dans la mer, le pays est marqué par un équilibre souvent délicat entre la terre et l'eau qui constitue depuis des siècles un facteur essentiel dans son développement. Au nord et à l'ouest, 30 pour cent environ de la superficie des terres se situent au-dessous du niveau de la mer, retenue par des dunes et des digues construites par les hommes. A l'est et au sud, le terrain est un peu plus élevé, mais l'altitude du point culminant n'est que de 321 mètres (OCDE, 1995). Sans les dunes littorales et les digues, 40 pour cent environ de la surface du pays serait sous les eaux (Atlapedia, Web).

Une pratique séculaire de la bonification des terres humides (marécages, lacs et bassins de marée) a permis, au fil du temps, d'accroître la superficie totale des Pays-Bas. Il n'y a plus, toutefois, de création de nouveaux polders, nom que l'on donne à ces terres humides bonifiées. Aujourd'hui, environ 65 pour cent des terres sont consacrés aux activités agricoles, 12 pour cent sont des forêts ou des zones naturelles, 14 pour cent sont couverts par les zones urbaines et les routes, et les 9 pour cent restants sont couverts par de l'eau (OCDE, 1995).

2.1.2. Population et urbanisation

Avec 15.7 millions d'habitants (données de 1999) et une superficie totale de 41 526 km², les Pays-Bas ont l'une des plus fortes densités de population au monde (environ 465 habitants au km²) (CBS). La plus grande partie de cette population est concentrée à l'ouest, dans la partie fortement urbanisée du pays, connue sous le nom de Randstad (950 habitants au km²) et composée d'un cercle de villes partant de Dordrecht et passant par Rotterdam, Delft, La Haye, Leyde, Haarlem, Amsterdam et Hilversum, et s'achevant à Utrecht et ses environs. Regroupant les capitales culturelle, économique et politique du pays, la région de la Randstad compte environ six millions d'habitants, soit à peu près

40 pour cent de la population néerlandaise. Quatre millions d'entre eux vivent dans les villes ou à proximité.

Le centre de cet anneau fortement urbanisé est occupé par une vaste zone verte généralement connue sous le nom de « cœur vert de la Hollande ». En 1990, date à laquelle le gouvernement a tracé une solide frontière autour du cœur vert, 70 pour cent des terres étaient consacrés à l'agriculture et 15 pour cent à des réserves naturelles. L'essor rapide des grandes villes de la Randstad, aujourd'hui virtuellement contiguës dans certaines zones, ainsi qu'une demande sans cesse croissante de mobilité se sont traduites par une suburbanisation s'étendant à l'intérieur du cœur vert, en particulier au cours des années 60 et 70¹. S'étendant sur trois provinces et 70 municipalités, la majorité des ensembles résidentiels et des projets industriels ont eu pour cadre les six communautés principales du cœur vert. La densité de la population dans cette région est aujourd'hui à peu près équivalente à la moyenne nationale (KNAG, Web).

C'est dans le nord des Pays-Bas que la population est la moins dense (190 habitants au km²) ; dans le sud et l'est, la densité n'est pas très différente de la moyenne nationale, sauf pour ce qui concerne la Zélande, où elle n'est que de 200 habitants au km².

Le pourcentage de la population néerlandaise vivant dans des villes de 100 000 habitants ou plus a diminué jusqu'en 1984 ; depuis lors, il a augmenté de nouveau.

2.2. Contexte économique

2.2.1. Généralités

Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, l'économie néerlandaise a connu de profonds changements structurels, en partie dus à la forte croissance démographique et à la perte des colonies. A une phase historique à prédominance agraire a succédé une économie industrielle ouverte qui est aujourd'hui

Tableau 1. Population des cinq principales villes des Pays-Bas

	Population
Amsterdam	727 095 ¹
Rotterdam	598 500
La Haye	445 300
Utrecht	234 100
Eindhoven	196 100

1. Amsterdam (Web), 1999.

Source : Atlapedia, 1994.

Tableau 2. **Urbanisation des provinces**

	Degré d'urbanisation ¹	Pourcentage d'urbanisation
Groningue	IN	74.0
Frise	IN	58.2
Drenthe	IN	61.4
Overijssel	PU	85.3
Gueldre	PU	96.0
Flevoland	IN	66.4
Utrecht	PU	99.8
Hollande-septentrionale	PU	97.5
Hollande-méridionale	PU	98.5
Zélande	IN	67.9
Brabant-septentrional	PU	95.3
Limbourg	PU	97.7

1. Clé OCDE : PU – essentiellement urbain ; IN – intermédiaire.

Source : OCDE.

l'une des plus fortes d'Europe, marquée à la fois par une croissance soutenue du PIB, un recul du chômage et une inflation modérée.

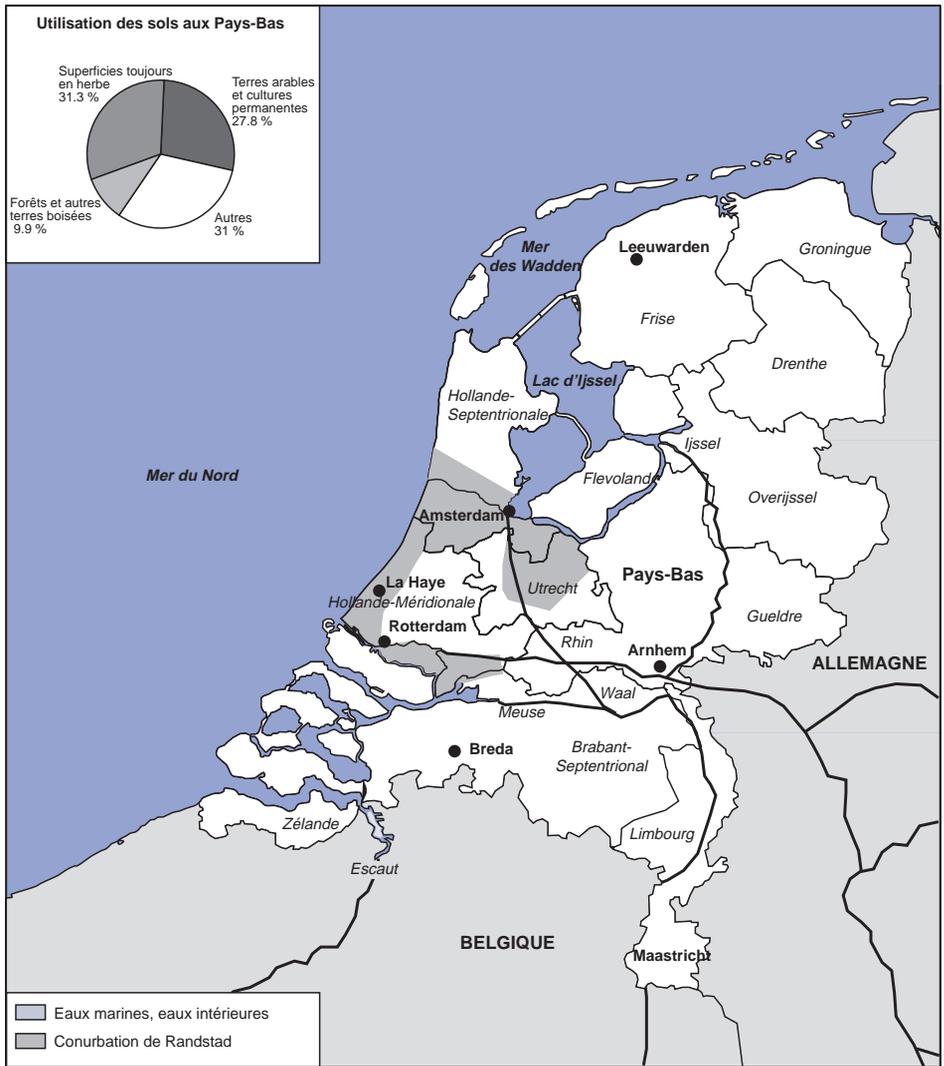
Après une décennie environ de performances économiques relativement médiocres au cours des années 70 et au début des années 80, caractérisées par ce que l'on a appelé la « maladie néerlandaise », les Pays-Bas se sont engagés dans une réorientation rationnelle de la politique macroéconomique, structurelle et réglementaire à laquelle a été attaché, avec le temps, le label plus heureux de « modèle néerlandais ». Associant une politique monétaire anti-inflationniste, un assainissement des finances publiques et d'autres facteurs tels que la modération salariale, la croissance de la production et la création d'emplois ont dépassé la moyenne de l'UE sans pour autant susciter des pressions inflationnistes néfastes. L'OCDE a qualifié les Pays-Bas de champion de la réforme des structures et des réglementations en Europe.

Les Pays-Bas sont actuellement dans leur sixième année d'expansion, et les chiffres de l'OCDE montrent, pour 1999, une croissance réelle du PIB d'environ 3 pour cent, après une moyenne légèrement supérieure à 3 pour cent de 1993 à 1997 et s'approchant de 4 pour cent en 1998. Les projections de l'OCDE font état d'un léger ralentissement, à environ 2¾ pour cent en 2000/2001. Le chômage, mesuré sur la base des définitions nationales, est tombé à environ 3¼ pour cent en 1999, soit le plus bas niveau depuis le début des années 70 (OCDE, 2000).

2.2.2. Rôle du secteur du transport

Le transport joue depuis des siècles un rôle capital dans l'économie des Pays-Bas, du fait essentiellement de leur position géographique stratégique, au point de rencontre entre la mer du Nord et l'hinterland européen. Rotterdam est

Figure 1. Carte des Pays-Bas



Source : OCDE, Examen des performances environnementales des Pays-Bas, 1995.

le plus grand port du monde, et environ 30 pour cent des marchandises arrivant à bord de navires dans l'Union européenne ou en partant transitent par des ports néerlandais. Les Pays-Bas, riches de leur tradition séculaire dans le domaine commercial, sont situés à l'embouchure de trois grands cours d'eau européens qui constituent des voies naturelles de communication avec les économies industrielles voisines hautement développées. Les transporteurs néerlandais assurent, au sein de l'UE, à peu près la moitié du transport international par voie navigable et au moins un tiers du transport international routier. Par ailleurs, la densité des véhicules routiers immatriculés et celle du réseau routier sont, aux Pays-Bas, plus de quatre fois celles des pays européens de l'OCDE et environ dix fois celles de l'ensemble de la zone de l'OCDE. Le taux de croissance du secteur du transport, à environ 4 pour cent, est devenu plus rapide que celui du revenu national, qui a été de 3 pour cent (Kwikkers, 1999 et OCDE, 1995).

Ce sont les provinces de Hollande-septentrionale (incluant Amsterdam) et de Hollande-méridionale (incluant Rotterdam et La Haye) qui apportent la plus forte contribution au PIB.

Tableau 3. **Part du transport dans le PIB¹**

	PIB (en millions de florins) ² Prix de 1995						
	1992	1993	1994	1995	1996	1997 ²	1998 ²
	626	630	651	666	686	712	738
	209	986	319	035	269	265	357
	Part du PIB (au coût des facteurs) en %						
	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Agriculture, chasse, sylviculture et pêche	3.3	3.4	3.5	3.6	3.5	3.4	3.2
Industries manufacturières	17.7	17.3	17.8	18.4	18.0	18.3	18.1
Construction	6.0	5.9	5.8	5.6	5.3	5.3	5.3
Échanges, hôtels, restaurants, réparations	16.1	15.8	15.6	15.5	15.6	15.8	16.0
Transport, entreposage et communication	7.8	7.9	8.0	7.5	7.5	7.7	8.1
Services publics	11.5	11.6	11.3	12.6	12.4	12.2	12.0

1. Jusqu'à 1994, les chiffres prennent pour base le système de la comptabilité nationale de 1968 (SNA 68) ; à partir de 1995, sur le Système européen de comptes nationaux et régionaux de 1995 (ESA 95).

2. Provisoire.

Source : OCDE (2000).

2.3. Tendances générales du transport

Les Pays-Bas disposent d'un système de transports extrêmement développé, tant pour les personnes que pour les marchandises, avec des réseaux routier et ferroviaire étendus, de nombreuses voies navigables jouant un rôle important dans le transport intérieur et transfrontières de marchandises, et le plus grand port du monde, celui de Rotterdam, ainsi qu'un centre clé de transbordement à Amsterdam.

Pour virtuellement tous les modes de transport, la croissance du secteur du transport a dépassé, au cours des dernières années, les prévisions des pouvoirs publics². Cette croissance substantielle s'est inscrite dans un contexte marqué par un certain nombre de développements économiques et démographiques importants, et notamment :

- la population néerlandaise a augmenté de 19 pour cent entre 1970 et 1995, dépassant les 15.4 millions d'habitants, alors que ce niveau ne devait être atteint, selon les prévisions initiales, qu'en 2010 ;
- le groupe d'âge de 20 à 65 ans, considéré comme le plus mobile, a augmenté de 38 pour cent entre 1970 et 1995 ;
- le nombre des ménages a augmenté, au cours de la même période, de 59 pour cent. On prévoit, d'ici à 2030, une nouvelle augmentation de 16 à 25 pour cent du nombre des ménages ;
- le nombre des femmes occupant des emplois salariés a doublé au cours des vingt dernières années, et cette tendance devrait se poursuivre ;

Tableau 4. **Infrastructure des transports aux Pays-Bas**
Longueur en milliers de kilomètres

	1994	1995	1996	1997	1998
Réseau routier					
Routes revêtues	111.2	113.4	115.6	116.0	116.1
En dehors des zones construites	57.6	58.2	58.8	58.8	–
Autoroutes	2.2	2.2	2.2	2.2	2.2
Routes provinciales	6.6	6.4	6.3	6.6	–
Voies navigables intérieures	4.6	4.6	4.6	4.6	4.6
Voies cyclables¹	18.0	18.3	18.9	19.3	19.7
Dont :					
Urbaines	8.0	8.2	8.4	8.6	8.8
Non urbaines	10.0	10.1	10.5	10.7	10.9
Réseau ferroviaire²	2.8	2.8	2.8	2.8	2.8

1. Les chiffres relatifs à 1997 et 1998 sont des estimations.

2. Le chiffre relatif à 1998 est une estimation.

Source : CBS (Web), V&W, 1999c et NU-CEE, 1999.

Tableau 5. Tendances en matière de mobilité privée

Mode	1986		1989		1992		1995		1998		1999	
	ppj ¹	Total ²										
Automobile (conducteur)	15.8	69.1	17.1	76.0	17.6	80.8	17.5	81.5	18.1	85.5	18.6	88.5
Automobile (passager)	8.5	49.9	8.8	51.7	7.9	50.5	8.2	52.0	7.6	51.6	7.7	53.1
Chemin de fer	2.1	9.5	2.3	10.5	3.3	15.1	2.9	13.5	3.2	15.2	3.2	15.4
Tram/bus/métro	1.6	7.1	1.4	6.5	1.8	8.4	1.6	7.3	1.5	7.2	1.5	7.4
Cyclomoteur	0.3	1.3	0.2	0.9	0.2	0.8	0.2	0.8	0.2	0.8	0.2	0.7
Bicyclette	2.6	12.4	2.8	13.4	2.7	13.2	2.7	13.5	2.5	12.8	2.5	13.3
Marche	0.7	4.2	0.8	4.5	0.7	4.5	0.8	4.7	0.7	4.4	0.6	4.3
Autres	1.2	5.6	1.7	8.0	1.2	6.1	1.3	6.6	1.2	6.2	0.9	4.4
Total	32.8	159.1	34.3	171.5	35.4	179.4	35.2	179.9	35.0	183.7	35.2	187.1

1. Distance parcourue par personne et par jour, en kilomètres.

2. Distance en milliards de personnes/kilomètre, non compris les déplacements des personnes faisant partie des ménages institutionnels, y compris les déplacements multiples.

Source : V&W.

- grâce à la croissance économique, le revenu moyen des ménages a augmenté de 45 pour cent au cours des 25 dernières années.

(V&W, *et al.* 1999a, et CEMT, 1998).

2.3.1. Taux de motorisation

Du fait essentiellement de ces facteurs, le taux de motorisation a connu un bond en avant aux Pays-Bas : le nombre d'automobiles a augmenté de 130 pour cent entre 1970 et 1995, et on prévoit pour la période 1995-2030 une nouvelle augmentation, qui pourrait aller jusqu'à 80 pour cent, pour atteindre un total de près de 10 millions d'automobiles au cours de cette période. Sur les quelque 7 millions de ménages des Pays-Bas, 25 pour cent ne possèdent pas d'automobile (V&W, *et al.* 1999a).

Les tendances du trafic, en particulier pour le transport de personnes, reflètent également ces tendances économiques et démographiques.

2.3.2. Transport de personnes

Le trafic de voyageurs a augmenté de 97 pour cent entre 1970 et 1990, alors que le PIB n'augmentait, au cours de la même période, que de 67 pour cent (OCDE, 1995). Entre 1990 et 1995, le nombre total de kilomètres parcourus en voiture particulière (conducteur et passagers) s'est accru de 10 pour cent, l'augmentation étant essentiellement concentrée sur le réseau des grands axes routiers, où la circulation a connu une croissance de 40 pour cent depuis 1986 (CEMT, 1998).

Selon ces données, le nombre total de kilomètres-passagers effectués en automobile (conducteur et passagers) a augmenté de 18 pour cent entre 1986 et 1999. Par contre, le nombre combiné de kilomètres-passagers des usagers des trams, bus et métros a diminué d'environ 4 pour cent au cours de la même période, tandis que le nombre de kilomètres-passagers parcourus à bicyclette augmentait d'environ 7 pour cent. En 1999, la répartition modale des kilomètres-passagers était la suivante :

Tableau 6. Répartition modale en kilomètres-passagers (1999)

Mode	Répartition modale (% kilomètres-passagers)
Voiture particulière	76
Transports en commun (bus, tram, métro, train)	12
Bicyclette	7
Marche	2
Autres (y compris les cyclomoteurs)	3

2.3.3. Transport de marchandises

Le transport de marchandises par les modes de surface a également connu une croissance significative, d'environ 50 pour cent entre 1970 et 1990. Au cours de cette période, le transport routier de marchandises a plus que doublé, tandis que le transport par chemin de fer diminuait de manière significative.

L'examen des tendances concernant le transport intérieur de marchandises montre une croissance globale d'environ 5 pour cent du trafic routier de marchandises entre 1993 et 1998. Après un léger recul en 1994, le transport ferroviaire de marchandises est demeuré relativement stable au cours de la même période, tandis que le transport par voies navigables intérieures augmentait d'environ 10 pour cent entre 1986 et 1997.

Dans le secteur du transport international de marchandises, les volumes totaux augmentent régulièrement. Le transport routier total de marchandises a augmenté de 7 pour cent entre 1986 et 1994, atteignant 391.04 millions de tonnes, dont 104 millions de tonnes pour le trafic international. Le transport routier de marchandises a atteint 533 millions de tonnes en 1997³, et on prévoit qu'il atteindra 810 millions de tonnes⁴ en 2010. Selon les prévisions, le transport ferroviaire de marchandises atteindrait 65 millions de tonnes d'ici à 2010, dont plus de la moitié sur la ligne de chemin de fer de Betuwe, reliant les ports de Rotterdam et d'Amsterdam et l'aéroport de Schipol, et permettant des liaisons directes avec le reste de l'Europe. Le transport par voies navigables intérieures, qui joue un rôle particulièrement important dans le mouvement de marchandises aux Pays-Bas, a régulièrement progressé entre 1986 et 1997, l'augmentation totale étant de 40 pour cent au cours de la décennie. Malgré la part relativement réduite du transport aérien sur le marché du transport de marchandises, les volumes transitant par l'aéroport de Schipol ont augmenté de 42 pour cent entre 1992 et 1995 (CEMT, 1998).

Tableau 7. **Transport intérieur de marchandises par les entreprises néerlandaises**
en millions de tonnes

	1993	1994	1995	1996	1997	1998 ¹	1999 ²
Route	393.4	391.0	398.1	386.5	396.7	413.0	455
Rail	4.8	4.3	4.4	4.4	5.0	5.3	8
Voies navigables intérieures	90.9	97.7	88.7	89.4	96.6	100.0	–
Total	489.1	493.0	491.2	480.3	498.3	518.3	–

1. Provisoire, CBS.

2. Provisoire, CEMT.

Source : CEMT, 1998 et V&W, 1999c.

Tableau 8. **Transport international de marchandises par les entreprises néerlandaises**
En millions de tonnes

	1993	1994	1995	1996	1997
Route ¹	86	91	112	112	112
Rail	12	14	15	16	18
Voies navigables intérieures	111	132	132	134	140
Total	210	237	259	262	270

1. Ce chiffre n'inclut pas le transport par camionnette.

Source : CBS (Web).

Chapitre 3. Grandes évolutions et questions liées au développement durable des transports urbains

3.1. Déplacements urbains

Les villes néerlandaises constituent depuis de nombreuses années des points de référence pour les spécialistes des questions urbaines et les décideurs qui, de par le monde, cherchent les moyens de rendre plus durables leurs systèmes de transports urbains. En effet, le cadre intégré d'action réglementaire des Pays-Bas, qui prévoit des investissements dans les systèmes de transports en commun urbains et le développement de ces systèmes, et qui encourage la marche à pied ou l'usage de la bicyclette comme moyens de mobilité individuelle dans les établissements urbains et aux alentours, a permis, dans de nombreux quartiers des villes néerlandaises, de tenir au large les véhicules privés⁵. Les déplacements en voiture continuent toutefois, dans pratiquement toutes les zones urbaines, de jouer un rôle prédominant dans les déplacements des personnes.

3.1.1. Répartition modale dans les villes

La caractéristique la plus remarquable, et la plus connue, des transports urbains aux Pays-Bas est sans conteste le rôle prédominant que joue la bicyclette dans la mobilité individuelle. Comptant pour environ 7 pour cent des kilomètres-passagers à l'échelle de l'ensemble du pays, la part de la bicyclette dans la répartition modale atteint de 25 à 30 pour cent dans certaines zones urbaines. Au niveau national, les transports en commun représentent 12 à 14 pour cent des kilomètres-passagers, mais jusqu'à 50 pour cent dans certaines zones métropolitaines. Des politiques de stationnement sévères, associées à des politiques restrictives d'utilisation du sol ont limité l'usage de l'automobile dans de nombreux quartiers des centres-villes et de leurs périphéries.

Les pressions résultant de la croissance rapide de la motorisation et de l'utilisation d'automobiles compromettent toutefois l'efficacité de certaines de ces initiatives prises par les pouvoirs publics. Par conséquent, le problème de la congestion, tant à l'intérieur des villes qu'à l'extérieur, occupe désormais le premier rang sur la liste des priorités des Pays-Bas en matière de transport.

3.1.2. Circulation automobile et congestion

Une grande partie de la population néerlandaise considère que la congestion constitue l'un des principaux problèmes des Pays-Bas dans le domaine du transport. Le nombre d'embouteillages a augmenté de 160 pour cent depuis 1990, et l'on compte aujourd'hui en moyenne 1 300 embouteillages par mois. La congestion totale sur le réseau des grandes voies de communication a doublé entre 1990 et 1997. Cette congestion est imputable, pour 30 pour cent environ, à une vingtaine de goulots d'étranglement bien connus.

On estime que, les jours de semaine, de 350 000 à 500 000 voitures sont prises dans des embouteillages, sur un total de 6 à 7 millions de déplacements en automobile sur les grands axes. Pour la société, le coût global des embouteillages et des heures/véhicules perdues a augmenté de 70 pour cent depuis 1990, atteignant 1.7 milliard de florins, soit 0.3 pour cent du PIB.

Selon les chiffres officiels, l'utilisation des voitures particulières aura augmenté de 45 pour cent en 2010, par rapport au niveau de 1986, dépassant ainsi de 10 pour cent la cible actuelle (V&W *et al.* 1999a).

3.1.3. Évolution du transport en commun

L'augmentation, depuis 1986, de la part du transport en commun dans le nombre total de kilomètres-passagers au niveau national peut être à peu près entièrement attribuée à une fréquentation accrue des trains. L'utilisation des transports en commun, urbains et régionaux, a connu un déclin général, à l'exception des moyens de transport en commun utilisés par les étudiants et du trafic ferroviaire dans les grandes zones métropolitaines.

Le transport en commun est plus concurrentiel sur les grandes distances et dans les zones à forte densité de trafic. Comme on l'a noté ci-dessus, dans les grandes villes de la Randstad et dans le trafic en direction et en provenance des centres-villes, la part du transport en commun peut atteindre 50 pour cent. Dans les zones commerciales et industrielles des périphéries, par contre, les performances des transports en commun sont beaucoup moins impressionnantes, du fait des correspondances qui augmentent la durée totale du trajet pour les voyageurs et affaiblissent ainsi la position concurrentielle du transport en commun par

Tableau 9. **Déplacements en transport en commun, urbains et interurbains¹**
En millions de kilomètres-passagers

	1986	1989	1992	1995	1998	1999
Total des transports en commun	16.6	17.0	23.5	20.8	22.4	22.8

1. Y compris le trafic ferroviaire.

Source : V&W.

rapport à l'automobile. Avec l'expansion constante des villes dans les zones périphériques, ce créneau acquerra une importance de plus en plus critique pour la part de marché du transport en commun (V&W *et al.* 1999a).

3.2. Utilisation du sol

L'évolution de l'utilisation du sol est intimement liée, aux Pays-Bas, à l'histoire géophysique et économique du pays. Une grande partie des terres ayant été littéralement arrachées à la mer et protégées par de grandes digues, les terres ont toujours été rares, et la densité de population relativement élevée. L'activité économique s'est développée le long des voies reliant le pays à l'intérieur de l'Europe – Allemagne, France, Belgique – et au-delà. La construction de ces liaisons a exigé de vastes travaux d'infrastructure, et l'organisation de cette activité en relation avec sa planification, son financement, sa mise en œuvre et sa gestion a constitué le fondement de la pratique d'aménagement de l'espace aux Pays-Bas (Priemus, Hugo, *et al.*, 1997).

3.2.1. Évolution récente

La configuration spatiale n'a pratiquement pas changé depuis les premières années ayant suivi la fin de la guerre : dense concentration urbaine dans la région de la Randstad, grands espaces verts tels que le cœur vert, délimitation géographique par les principaux cours d'eau et le littoral de la mer du Nord, développement urbain en grappes dans les provinces de la Gueldre et du Brabant-septentrional, et moindre densité urbaine dans le nord du pays. Au cours des dernières années, la croissance a été plus forte dans les régions situées en dehors de la Randstad, et en particulier le Brabant et la Gueldre. Dans d'autres régions, les chiffres de la croissance varient considérablement, et sont fonction de la configuration économique particulière à chaque zone.

Avec l'augmentation rapide de la motorisation et la nouvelle prospérité apparue au cours des années 60, les banlieues se sont considérablement développées autour des villes et des centres de croissance, du fait de l'envolée de la demande de nouveaux logements. La population a quitté les grandes villes pour des agglomérations plus petites, des villages et des zones rurales, ce qui a entraîné un allongement des trajets et des schémas de déplacement plus diffus. Dans le même temps, davantage d'emplois venaient s'implanter en bordure des villes que dans les centres urbains.

Ce mouvement d'exode urbain a suscité une demande de nouvelles infrastructures, notamment dans le domaine des transports. Face à cette demande, le réseau autoroutier s'est développé plus rapidement que les transports en commun et, comme c'est souvent le cas, a favorisé le développement des périphéries urbaines. La dispersion accrue des lieux de résidence et de travail a par conséquent allongé les trajets dans les zones urbaines et alentour.

La prise de conscience des effets négatifs de l'urbanisation galopante a conduit les autorités à prendre, à compter des années 70, des initiatives visant à ralentir le rythme enfiévré de l'extension des zones urbaines et à assurer une certaine protection des paysages naturels et des espaces verts⁶. Mais la croissance des zones urbaines s'est poursuivie, à un rythme rapide encore que sporadique, s'accompagnant d'une demande d'espaces résidentiels et industriels, générant des tensions quant au développement futur des ceintures vertes, et plus particulièrement le cœur vert (VROM, 1999 et Cheung & Hoën, 1996).

3.2.2. Demande de terrains

Environ 700 000 logements devraient être construits entre 1999 et 2010, dont la moitié dans la Randstad. Si la croissance démographique se stabilise et que la croissance économique demeure modeste, 300 000 logements supplémentaires devraient être nécessaires d'ici à 2030. Par contre, si la population continue d'augmenter et si la croissance économique s'accélère, on peut s'attendre à la construction de près de 900 000 nouveaux logements. La demande variera, en termes quantitatifs et qualitatifs, d'une région à l'autre et en fonction des souhaits individuels, mais elle devrait être particulièrement forte dans les centres-villes, les banlieues et les zones vertes rurales.

On prévoit une augmentation de la demande de terrains industriels, ainsi que sa diversification avec l'expansion du secteur des services, qui devrait, en 2020, représenter de 60 à 70 pour cent de l'activité économique, aux dépens des secteurs industriels et agricoles traditionnels. Une superficie de 12 800 hectares doit être affectée, jusqu'en 2020, au développement industriel ; s'y ajouteront de 9 000 à 12 000 hectares supplémentaires, nécessaires, en partie, à l'assainissement de sites industriels existants (VROM, 1999).

A l'heure actuelle, l'espace occupé par les zones urbaines (résidentiel, professionnel et circulation) représente 15 pour cent du territoire des Pays-Bas.

3.3. Environnement

Malgré les progrès considérables réalisés au cours des vingt dernières années, en particulier pour ce qui concerne les problèmes de qualité locale de l'air, la forte croissance économique et la mobilité croissante se conjuguent, aux Pays-Bas, pour soumettre l'environnement à des pressions croissantes.

3.3.1. Émissions atmosphériques

CO₂

Entre 1990 et 1997, la consommation d'énergie du secteur du transport est passée de 20.4 pour cent à 23.8 pour cent de la consommation totale (OCDE, 1999). Compte tenu de l'augmentation du nombre d'automobiles et de

leur utilisation, on prévoit que la consommation d'énergie continuera à augmenter, d'autant plus que la tendance est à l'acquisition de véhicules équipés de moteurs plus puissants, même s'ils consomment moins.

L'augmentation de la consommation d'énergie dans le secteur du transport ne constitue pas un bon présage pour les émissions de dioxyde de carbone (CO₂). Elle a en effet entraîné une augmentation correspondante des émissions de CO₂, ce qui explique que le CO₂ soit, à l'heure actuelle, l'un des principaux points d'intérêt de la politique d'environnement en rapport avec le transport⁷. Les émissions de CO₂ sont passées de 157 millions de tonnes, dont 25.3 millions imputables au secteur du transport, en 1980, à 184 millions de tonnes en 1997, dont 40.5 millions de tonnes pour le secteur du transport⁸ (OCDE, 1999). Cela représente une augmentation de 17 pour cent des émissions totales de CO₂, et de 60 pour cent de celles imputables au secteur du transport au cours de cette période. Le transport routier compte pour environ 90 pour cent des émissions du secteur du transport, la majorité étant imputable au transport de marchandises.

Tableau 10. **Évolution des émissions de CO₂ imputables au transport routier aux Pays-Bas**
Équivalents CO₂ en millions de tonnes

	1990	1995	2010 (BAU) ¹
Voitures particulières	16.0	17.8	17.8
Autre transport routier	9.4	10.9	16.0
Transport non routier	3.2	3.3	4.0
Total	28.6	32.0	37.8

1. Scénario « au fil de l'eau ».

Source : RIVM in Annema *et al.*, 1999.

Qualité locale de l'air

La situation s'est considérablement améliorée, au cours des deux dernières décennies, sur le front de la pollution locale de l'air aux Pays-Bas, en grande partie grâce aux progrès de la technologie automobile, et notamment le convertisseur catalytique trois voies. Depuis 1970, les émissions de monoxyde de carbone (CO) ont diminué de plus de la moitié, tandis que les émissions de composés organiques volatils (COV), précurseurs de l'ozone, diminuaient d'environ un tiers, encore que cela n'ait guère eu d'incidence sur les niveaux d'ozone. Les émissions de dioxyde d'azote (NO₂) et celles d'hydrocarbures partiellement brûlés ont augmenté jusqu'en 1989, date à partir de laquelle elles ont régulièrement diminué. Les émissions de plomb ont fortement diminué depuis l'introduction de l'essence sans plomb. La tendance à la baisse de ces émissions, et en particulier celles

de NO₂, pourrait toutefois marquer un ralentissement, voire une inversion, à cause de la croissance durable du volume du trafic.

Des dispositions réglementaires fixent, en matière de qualité locale de l'air, des valeurs limites aux concentrations de SO₂, de fumées noires, de particules en suspension, de NO₂, de CO, de plomb et de benzène. Les valeurs fixées pour le SO₂, le CO et le benzène, en vigueur jusqu'en 2000 dans les zones urbaines à forte densité de circulation, sont en fait moins sévères que les valeurs limites applicables à l'ensemble des Pays-Bas. A partir de 2000, toutefois, les zones urbaines seront soumises aux mêmes valeurs que le reste du pays.

Les concentrations en particules fines, NO₂, ozone, benzo[a]pyrène, benzène et fumée noire sont à l'heure actuelle supérieures aux valeurs limites légales. Bien que les concentrations en particules fines aient diminué au cours des dix dernières années grâce aux politiques visant à réduire l'acidification, 80 pour cent de la population est encore exposée à des concentrations dépassant les normes en vigueur. La longueur des portions de routes le long desquelles les concentrations de NO₂, de benzène et de benzo[a]pyrène dépassent les normes admises s'est stabilisée au cours des dernières années, après avoir baissé de plusieurs dizaines de points de pourcentage au cours de la décennie précédente. Les niveaux de CO et de plomb mesurés sur le bord des routes ne dépassent plus les normes (VRROM, 1998).

3.3.2. Bruit

Les nuisances acoustiques ont sensiblement diminué au cours des dernières années, et le pourcentage de la population néerlandaise souffrant d'agressions sonores d'un niveau supérieur à 50dB(A) est en baisse. En 1990, la moitié environ de la population était exposée à des bruits intenses ; en 1996, le chiffre correspondant n'était plus que de 40 pour cent.

Tableau 11. **Émissions atmosphériques choisies imputables au secteur du transport¹**
En milliers de tonnes par an

	NO ₂		SO ₂		CO	
	Total	Transport	Total	Transport	Total	Transport
1985	558.0	342.8	258.2	26.0	1 357.2	973.8
1990	547.6	348.5	201.6	29.0	1 116.3	749.1
1995	495.7	313.1	143.9	29.9	868.2	557.1
1997	543.1	292.7	117.7	22.6	749.3	475.3
1998	440.8	283.2	113.1	23.2	722.8	437.8
2010	390	210	92	26	–	–
2020	414	241	97	29	–	–

1. Chiffres 1985-1998 : RIVM. Milieubalans 99. 2010-2020 : prévisions concernant les émissions basées sur le scénario RIVM de coordination européenne. Nationale Milieuverkenning 4, 1997-2020.

Source : RIVM.

Dans les zones urbaines, la circulation constitue la source principale du bruit. Bien que le bruit de la circulation routière ait diminué de manière significative au cours des 10 à 15 dernières années, un quart de la population néerlandaise déclarait en 1995 souffrir de ce bruit, qui se classait au deuxième rang des causes d'agressions sonores, après les bruits de voisinage (VROM, 1995). Le pourcentage de « zones tranquilles » diminuera (à défaut d'adaptation des politiques) de près de 4 pour cent entre 1995 et 2020 du fait de la pollution sonore due à la circulation routière (Kwikkers, 1999).

La pollution sonore due à la circulation routière continuera sans doute de diminuer jusqu'en 2010. Elle devrait, à compter de cette date, suivre une courbe ascendante, parallèlement à celle de la pollution sonore due au trafic aérien civil ; selon les prévisions, toutefois, le pourcentage de la population souffrant de la pollution sonore due à la circulation routière resterait inférieur au niveau de 1995.

3.3.3. Fragmentation et atteinte à la biodiversité

La faible superficie des Pays-Bas, la forte densité des infrastructures et l'extension des réseaux routier et ferroviaire sont les trois facteurs menaçant la faune et la flore du pays de fragmentation. Les zones urbaines s'étalent et, du fait de cette évolution, favorisée par les facteurs démographiques et économiques, empiètent sur les terres rurales, avec des conséquences qui pourraient être sérieuses pour l'espace naturel existant et son biote.

3.4. Sécurité

Tout comme celui de la qualité de l'air, le domaine de la sécurité a connu de véritables progrès au cours des dernières années aux Pays-Bas. Les actions engagées, de manière forte et résolue, pour réduire le nombre d'accidents sur les routes néerlandaises se sont traduites par une baisse générale, depuis les années 60, du nombre de morts et de blessés provoqués par les accidents de la route. Alors que le volume du trafic automobile a augmenté de manière substantielle depuis cette date, le nombre d'accidents mortels a diminué : entre 1970 et 1990, le nombre de kilomètres parcourus en automobile a augmenté d'un facteur de 2.5 ; au cours de la même période, le nombre de tués sur les routes diminuait parallèlement d'un facteur de 2.5. Ce découplage entre le volume du trafic et les accidents mortels a abouti à une diminution du risque exprimé en nombre de décès par milliard de véhicules-kilomètres, passant en vingt ans d'un indice 100 à un indice 15 (Schepel, 1999).

Alors que le nombre d'accidents mortels diminuait d'environ 18 pour cent entre 1985 et 1996, le nombre total de blessés dans les accidents de la route ne reculait pas de manière significative. Il est donc très probable que l'objectif fixé

pour 2010 – réduire de 40 pour cent le nombre d'accidents entraînant des soins hospitaliers – ne sera pas atteint. On estime à 11.5 milliards de florins le coût annuel des accidents de la circulation aux Pays-Bas, soit six fois plus que le coût de la congestion (V&W *et al.*, 1999a).

Tableau 12. **Nombre de tués et de blessés dans les accidents de la route**

	1988	1990	1992	1994	1996	1998	1999
Accidents mortels (décès dans les 30 jours)	1 366	1 376	1 285	1 298	1 180	1 066	1 090
Blessures graves	13 644	13 562	11 654	11 735	11 966	11 733	12 388
Victimes (tués + blessés)	15 010	15 028	12 939	13 033	13 146	12 799	13 478
Nombre d'accidents	13 360	13 247	11 364	11 469	11 561	11 124	11 599

Source : CEMT.

Chapitre 4. Contexte institutionnel des transports urbains durables

Les politiques ayant une incidence sur les transports urbains aux Pays-Bas sont la résultante d'un processus intégré et itératif auquel contribuent, aux niveaux des autorités centrales, provinciales, régionales⁹ et municipales, les institutions concernées par les transports, l'environnement et l'utilisation du sol. On donnera ci-après une description générale des moyens utilisés par ces diverses institutions pour concevoir et mettre en œuvre les politiques de transport urbain durable.

4.1. Structure administrative générale des Pays-Bas

La structure d'ensemble du système administratif néerlandais est restée fondamentalement la même depuis le milieu du XIX^e siècle. La Constitution de 1848, élaborée par l'homme d'État libéral néerlandais J.R. Thorbecke, faisait des Pays-Bas un « État unitaire décentralisé », et accordait aux autorités locales et provinciales une autonomie relative dans les limites du cadre et des conditions établis par le gouvernement central.

A l'intérieur de cette « Maison de Thorbecke », les Pays-Bas d'aujourd'hui sont divisés en 12 provinces et 538¹⁰ municipalités dirigées par des autorités locales. Avec le gouvernement central, ces organes constituent le système hiérarchique, à trois niveaux, d'administration du pays.

Le gouvernement central est dirigé par le Premier ministre qui, dans le cadre du régime de monarchie constitutionnelle, est à la tête d'un cabinet responsable devant le Parlement néerlandais, les États généraux, composés de deux Chambres. Sur les 14 ministères chargés de la conduite des affaires du gouvernement central, quatre interviennent directement dans l'élaboration de politiques ayant une incidence sur les transports urbains : le ministère des Transports, des Travaux publics et de la Gestion des eaux (V&W), le ministère du Logement, de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement (VROM) ; le ministère des Affaires économiques, et le ministère des Finances.

Les 12 provinces sont gouvernées par un Parlement élu au suffrage universel, désigné sous le nom d'États provinciaux. Les États provinciaux élisent, parmi leurs membres, les États délégués, chargés de l'administration au jour le jour. Les

États provinciaux et les États délégués sont présidés par le Commissaire de la Reine, nommé par la Couronne.

Les municipalités sont dirigées par un Conseil municipal, sous la présidence d'un maire également nommé par la Couronne. Assisté par les échevins (choisis, par le Conseil, parmi ses membres), le maire gère les affaires courantes de la municipalité.

Dans cette structure administrative à trois niveaux, le gouvernement central fixe la politique nationale et définit le cadre réglementaire contenant les paramètres d'ensemble qui encadreront l'action aux niveaux régional et local. Le gouvernement central exerce ainsi une forte influence sur l'élaboration des politiques à l'échelon local.

Les provinces et les municipalités peuvent, de manière générale, prendre des initiatives concernant le territoire sur lequel s'exerce leur juridiction, dans tous les domaines, pour autant qu'il n'existe pas de restrictions juridiques édictées par une autorité supérieure. Les niveaux inférieurs de l'administration sont ainsi investis d'une « compétence générale », et ne sont donc pas limités à l'exécution des tâches prescrites par le gouvernement central. Ils ne disposent toutefois que d'une capacité restreinte d'autofinancement : n'ayant qu'un pouvoir d'imposition réduit, ils dépendent pour l'essentiel des ressources fournies par le gouvernement central. Près de 70 pour cent des revenus des municipalités proviennent du budget central, et les 30 pour cent restants de recettes municipales. Lorsqu'une action gouvernementale est décidée, les provinces jouent principalement un rôle de supervision et de coordination de sa mise en œuvre, tandis que les municipalités, par essence plus proches de la population, sont en général chargées de l'exécution des tâches (Ruige *et al.* 1998).

4.2. Planification des transports

Le deuxième Plan structurel pour les transports (SVV2)¹¹, adopté en 1990, donne au gouvernement central la responsabilité d'ensemble de la planification des transports urbains. Selon le SVV2, la planification de la circulation et des transports a pour buts généraux « l'accessibilité et la qualité de vie », qui seront concrétisés sous la forme d'objectifs mesurables, et réalisés par le biais d'une coopération entre les autorités centrales, provinciales et municipales, sous la direction générale du gouvernement central.

Les responsabilités du gouvernement central en matière de planification des transports englobent notamment :

- Les transports en commun :
 - Investissements dans le réseau national de chemins de fer et les transports locaux.
 - Contrôle des déficits d'exploitation.

- amélioration de l'offre de « transports collectifs », par exemple en encourageant les employeurs à mettre des transports à disposition de leur personnel.
- Les transports routiers :
 - Investissements dans les infrastructures d'autoroutes d'importance nationale.
- Les transports de marchandises par chemins de fer et voies navigables :
 - Investissements dans les infrastructures et encouragement au transport combiné.
- L'aménagement du territoire :
 - Définition de la politique d'implantation des ensembles résidentiels et des projets industriels.

(V&W *et al.*, 1989-90).

4.2.1. Ministère des Transports, des Travaux publics et de la Gestion des eaux (V&W)

La politique des transports du gouvernement central est définie et élaborée par le ministère des Transports, des Travaux publics et de la Gestion des eaux, l'un des plus grands ministères, employant environ 14 000 fonctionnaires. L'organigramme du ministère comporte quatre Directions générales, plusieurs départements généraux et une agence, qui assurent les principales fonctions du ministère.

Les Directions générales supervisent :

- Les travaux publics et la gestion des eaux.
- Le transport des marchandises.
- Le transport des voyageurs.
- L'aviation civile.
- Les postes et les télécommunications.

On peut citer, parmi les autres départements, celui de la stratégie et de la coordination, l'Institut météorologique royal des Pays-Bas, et la division des départements centraux, qui soutient les activités d'ensemble du ministère, avec ses divisions des relations internationales et des communications.

Pour ce qui concerne les transports, il appartient essentiellement au ministère de :

- Fournir des installations pour le contrôle et la supervision de la mobilité et des télécommunications.
- Superviser la sécurité de la circulation et du transport.
- Créer les « meilleures conditions possibles » pour les secteurs des transports et des communications.

Le Département de la stratégie et de la coordination (S&C) a pour mission de mettre en œuvre l'ensemble des orientations stratégiques du ministère, et

notamment le développement stratégique et la coordination de l'administration, ainsi que sa politique européenne.

La Direction générale du transport des voyageurs (DGP) supervise la plupart des questions se rapportant aux transports urbains de voyageurs. La DGP s'attache à « réaliser un système durable et sûr de circulation et de transport, en prêtant attention à la sécurité de l'infrastructure, des véhicules et des usagers », et « un marché efficace du transport des voyageurs, pour les sociétés de transport comme pour les usagers ». La DGP est chargée de l'élaboration des politiques ayant trait à la mobilité individuelle (par voie terrestre et par voie d'eau) ainsi qu'à la circulation et au transport. Elle comprend trois divisions de politique (1. Innovation ; 2. Infrastructure, sécurité routière et véhicules ; et 3. Marché de la mobilité), et deux projets (sud et est) de chemins de fer à grande vitesse (V&W, Web).

La Direction générale du transport de marchandises (DGG) gère toutes les questions relatives au transport de marchandises, par voie terrestre ou par voie d'eau. La DGG a pour objectifs principaux d'améliorer les conditions générales du système de transport de marchandises, de renforcer la compétitivité des entreprises de transport et de garantir la sécurité des transports.

4.2.2. Régions

Au niveau régional, ce sont les provinces qui coordonnent la politique des transports. Dans certains cas, cependant, les « Régions loi-cadre » gèrent en pratique la plus grande partie des responsabilités du deuxième niveau relatives à la politique des transports ainsi que d'autres domaines.

Ces entités régionales sont apparues au début des années 90, lorsque des municipalités à l'intérieur des sept grandes zones urbaines (Amsterdam, Rotterdam, La Haye, Utrecht, Eindhoven, Arnhem-Nimègue et Enschede-Hengelo) ont entamé une coopération intensive sur les problèmes de planification des transports. Le SVV2 explique que les questions spécifiques aux grandes villes n'étaient peut-être pas traitées de manière efficace dans les structures administratives existantes. Leur coopération a par la suite été officialisée dans la Loi-cadre de 1993, qui en prescrit l'existence jusqu'en 2003.

Pour ce qui concerne les transports, les régions ont principalement pour tâche de coordonner, avec les autres niveaux des pouvoirs publics, la préparation, la programmation et la mise en œuvre d'activités de transports sur les plans suivants :

- Transports en commun locaux et régionaux.
- Réseau routier.
- Politique de stationnement.

- Sécurité routière.
- Dispositions concernant les bicyclettes.
- Transport de marchandises, y compris la distribution et la livraison.
- Liaison entre la planification des transports et de l'aménagement du territoire du point de vue de l'implantation des ensembles résidentiels et des projets industriels, ainsi que des équipements collectifs.

Les politiques à mettre en œuvre dans chacun de ces domaines sont énoncées dans un plan régional des transports, qu'il appartient à la région d'élaborer. Bien que ces plans soient principalement orientés vers les transports, ils doivent prendre en compte les autres domaines d'action auxquels ils sont étroitement liés : planification de l'utilisation du sol, protection de l'environnement, construction de logements et développement économique (V&W *et al.*, 1989-90).

On ne sait pas encore avec précision comment ces responsabilités seront réparties, et entre quels niveaux des pouvoirs publics, lorsque les mandats de ces régions arriveront à expiration, en 2003. Les projets de décentralisation des responsabilités des pouvoirs publics en matière de transport énoncés dans l'Accord VERDI de 1996 (voir section suivante), ainsi que les nouvelles propositions de décentralisation formulées dans le NVVP, donnent aux provinces¹² un rôle accru de supervision sur les questions de transport. A l'heure actuelle, les provinces ne jouent en général qu'un rôle limité dans la planification des transports, et en particulier dans les zones où les régions ont la haute main sur le processus décisionnel – fondamentalement, les grandes agglomérations où se posent les problèmes les plus urgents de circulation et d'infrastructure.

Les municipalités sont en général chargées de l'application des principes directeurs définis par les autorités nationales et régionales. Bien qu'elles n'en aient pas l'obligation, la plupart des grandes municipalités élaborent aussi leurs propres stratégies globales de circulation et de transport. Toutes les municipalités soumettent leurs projets et leurs plans locaux d'infrastructure aux provinces ou aux régions pour examen et pour approbation des crédits¹³. Le NVVP donnera aux municipalités un pouvoir accru de gestion de leur propre politique de transport.

4.2.3. Coordination verticale entre les différents niveaux des pouvoirs publics

Cette combinaison de points d'origine multiples de la planification et de l'administration des transports – que l'on peut décrire, de manière assez approximative, comme un système de préparation et de mise en œuvre décentralisées associé à un système de taxation centralisé – rend indispensables de nombreux mécanismes de consultation et de coordination entre le gouvernement central, les provinces, les régions et les municipalités.

Le 29 mars 1996, l'Accord VERDI, conclu entre le ministère des Transports, des Travaux publics et de la Gestion des eaux, le ministère de l'Intérieur, le Groupe consultatif interprovincial, et l'Association des municipalités néerlandaises, donnait à ce processus de consultation la forme d'une procédure officielle. Les parties prenantes reconnaissaient que la concrétisation de la politique de la circulation et des transports exige une coordination des efforts entre les différents niveaux des pouvoirs publics. Des consultations mutuelles tenues à cet effet permettent de convenir des objectifs nationaux. En vertu de l'Accord, le gouvernement central, les provinces et les municipalités précisent ces objectifs nationaux en plans intégrés de circulation et de transports. Les différents niveaux des pouvoirs publics concluent ensuite des contrats administratifs mutuels portant accord sur les plans de mise en œuvre. Au cas où les obligations ne seraient pas respectées, les autorités centrales peuvent donner des instructions aux provinces lesquelles, à leur tour, peuvent donner aux municipalités l'instruction d'exécuter l'accord contractuel. En pratique, les consultations sur la mise en œuvre des objectifs nationaux se caractérisent souvent par des incitations financières accordées par le gouvernement central aux niveaux inférieurs des pouvoirs publics en échange d'une mise en œuvre effective par les municipalités.

L'application de la procédure décrite dans l'Accord VERDI a toutefois été rendue plus complexe par le fait que l'Accord a été conclu entre les provinces, les municipalités et le gouvernement central, et qu'il ne concerne pas directement les régions auxquelles revient pourtant, comme on l'a vu plus haut, l'essentiel des responsabilités en matière de planification des transports régionaux dans les sept grandes zones urbaines des Pays-Bas. Il est apparu, lors des entretiens avec les autorités de plusieurs des régions, au cours de l'examen par les pairs mené par la CEMT, que ces autorités ne se sentent pas particulièrement touchées par les aspects de l'Accord VERDI concernant la décentralisation.

La coordination entre les pouvoirs publics en matière de planification des transports n'est pas seulement *verticale*, mais également *horizontale*. Comme on l'a noté précédemment, et cela s'inscrit dans la tradition de recherche du consensus dans le processus décisionnel des autorités, l'élaboration des politiques relatives aux transports urbains nécessite une coordination entre les autorités responsables des transports et celles responsables de l'aménagement du territoire et des questions environnementales, ainsi que des questions économiques et fiscales. En particulier dans l'élaboration de stratégies nationales telles que le SVV2 ou le tout prochain NVVP, des plans nationaux d'action en matière d'environnement (NMP) ou des stratégies nationales d'aménagement du territoire¹⁴, des comités de consultation interministériels veillent à ce qu'il y ait un accord sur les plans et objectifs sectoriels ayant des implications pour d'autres stratégies sectorielles. Les plans stratégiques ainsi établis traduisent des objectifs et des cibles agréés en commun.

L'équipe de la CEMT chargée de l'examen a toutefois retiré l'impression selon laquelle la coordination et la coopération institutionnelles entre les différents secteurs se déroulaient pour l'essentiel au niveau de la planification nationale. Lorsqu'elle a abordé les rapports entre les institutions responsables des transports, de l'environnement et de l'aménagement du territoire aux niveaux provincial, régional ou municipal, l'ampleur de la consultation et de la coordination intersectorielles était moins perceptible.

On trouvera ci-après une brève vue d'ensemble des structures institutionnelles dans les secteurs de l'aménagement du territoire et de l'environnement.

4.3. Planification de l'utilisation du sol

La politique d'aménagement de l'espace relève du ministère du Logement, de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement (VROM). Aux Pays-Bas, l'utilisation du sol est considérée comme un important instrument de gestion de l'environnement depuis l'adoption de la première loi sur cette question, en 1965, et son importance s'est encore accrue, au cours des vingt dernières années, à mesure que l'évolution, sur les plans économique et démographique, faisait remonter l'utilisation du sol au premier plan de la politique néerlandaise de développement durable.

De manière générale, la structure institutionnelle de ce processus est la suivante : après des consultations interministérielles et une enquête publique, le gouvernement central définit les orientations de la politique nationale d'aménagement du territoire et, de concert avec les autorités municipales, soumet le plan national au Parlement.

C'est ensuite au tour des provinces d'élaborer, également en consultation avec le public, des plans régionaux d'aménagement du territoire. Au cours de ce processus, les autorités provinciales s'entretiennent avec le gouvernement central de la teneur de ces plans, permettant ainsi au ministère d'en vérifier la cohérence avec les orientations nationales. Bien que ces dernières ne soient pas juridiquement contraignantes, le ministère peut, si les plans régionaux apparaissent en contradiction avec les principes nationaux de planification, adresser des directives aux provinces pour garantir le respect des orientations nationales au niveau régional.

En s'inspirant des paramètres définis dans les plans régionaux, les autorités locales préparent des plans municipaux d'utilisation du sol qu'ils soumettent à l'approbation des provinces. L'établissement de plans locaux est obligatoire pour les zones rurales, mais il est également possible pour les zones urbaines. Fondements des permis de bâtir, tous les plans d'aménagement susceptibles d'avoir une incidence sur l'utilisation du sol doivent être conformes à ces plans municipaux (OCDE, 1995 ; Galle et Modderman ; 1997).

Outre les plans d'utilisation du sol évoqués ci-dessus, des schémas de structure nationaux sont nécessaires pour toutes les grandes décisions relatives à l'utilisation du sol ou au développement des infrastructures. Il existe des schémas de structure pour des questions telles que la circulation et les transports, l'alimentation en eau, l'agriculture et le logement. Les plans d'aménagement régionaux, et donc locaux, doivent également prendre en compte ces décisions. Impliquant une étroite coordination entre les ministères concernés, les schémas de structure doivent être soumis à des procédures spécifiques d'approbation et sont minutieusement examinés par le ministère du Logement, de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement.

Etablie de longue date, cette liaison intersectorielle dans le processus décisionnel a été la clé de l'intégration de considérations environnementales dans le développement, entre autres, des infrastructures de transport. On en trouve un exemple dans l'extension de l'aéroport de Schipol qui, bien que relevant de la compétence du ministère des Transports, des Travaux publics et de la Gestion des eaux, est néanmoins soumise aux impératifs du ministère du Logement, de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement parce que le projet est subordonné au schéma de structure de la circulation et des transports. Des processus institutionnels intégrés comme celui-ci, ainsi que l'élaboration intersectorielle des politiques, sont caractéristiques de la manière dont a été élaborée, aux Pays-Bas, la dernière génération de documents sur les stratégies d'action dans les domaines des transports, de l'environnement et de l'utilisation du sol¹⁵.

4.4. Planification environnementale

Au niveau national, c'est le VROM, créé en 1982, qui est responsable de la politique d'environnement. Le VROM supervise la politique générale d'environnement et coordonne l'action des autres ministères dans ce domaine. Il est directement responsable des lois relatives, entre autres, à l'air, au sol, aux déchets, au bruit, aux radiations et aux études d'impact sur l'environnement. Il définit, dans le Plan national d'action en matière d'environnement (NMP), la stratégie nationale de planification environnementale.

Au sein du ministère, la direction générale de la protection de l'environnement comporte quatre Divisions respectivement responsables de la politique de la qualité environnementale et des émissions, de la gestion du cycle de vie et de l'environnement, et de la politique générale de l'environnement. L'Inspection de l'environnement constitue la quatrième division ; son personnel, au niveau national et au sein de neuf Inspections régionales, apporte son appui à un réseau de fonctionnaires locaux ou provinciaux chargés d'appliquer les lois et règlements relatifs à l'environnement.

Les activités se rapportant aux impacts du transport sur l'environnement relèvent principalement de deux départements de la Division de la politique de la

qualité environnementale et des émissions, celui du bruit et de la circulation, et celui de l'air et de l'énergie, ce dernier supervisant les questions relatives à la qualité locale de l'air et aux impacts environnementaux des transports urbains (OCDE, 1995).

La réglementation sur l'environnement est essentiellement appliquée aux échelons provincial et municipal. Les provinces sont responsables de la mise en œuvre de la réglementation nationale sur leur territoire, de la délivrance des autorisations prévues par la loi sur la gestion de l'environnement, et du rejet des eaux usées dans les eaux de surface provinciales. Les provinces établissent, tous les quatre ans, un plan d'action environnemental et un plan de gestion des eaux ; elles supervisent la mise en œuvre des actions environnementales entreprises par les municipalités et les agences de l'eau, chargées de la gestion des eaux des polders et dans certains cas de la lutte contre la pollution de l'eau sur leur territoire.

Les autorités municipales sont chargées d'appliquer toute une série de textes relatifs à l'environnement dans le cadre de la loi sur la gestion de l'environnement ; elles veillent au respect des conditions relatives aux autorisations accordées aux industries, et elles sont responsables de la construction et de l'entretien des réseaux d'assainissement et du ramassage des ordures (OCDE, 1995).

Chapitre 5. Cadre d'action pour les transports urbains durables

5.1. Politique des transports urbains

5.1.1. Le deuxième plan structurel pour les transports (SVV2) – 1990-2001

Depuis 1990, l'orientation du secteur du transport aux Pays-Bas est régie par les principes et objectifs stratégiques énoncés dans le deuxième plan structurel pour les transports, adopté cette année-là. Elaboré en coordination avec les plans stratégiques pour les secteurs de l'environnement (NMP 1 à 3) et de l'utilisation du sol (VINEX) (examinés dans la section suivante), le SVV2 a été conçu pour donner à la politique des transports une perspective décennale qui permettrait, en 2001, d'assurer l'accessibilité tout en maintenant la qualité de vie. Les progrès vers la réalisation de ces objectifs sont mesurés en regard de cibles chiffrées.

Du point de vue de l'intégration des politiques, la stratégie des transports est exemplaire en ce qu'elle mêle intimement les objectifs quantitatifs relatifs à l'environnement et à l'aménagement du territoire à ceux du développement du secteur des transports. Du point de vue de la procédure, cette stratégie traduit, avec les deux autres documents stratégiques, ce qui a été une coopération institutionnelle, certes difficile, mais néanmoins relativement positive. Du point de vue du résultat, elle est très proche de ce que recommanderaient les experts prônant l'intégration de l'élaboration des politiques pour assurer la durabilité.

Se fixant comme objectif global « un équilibre entre liberté individuelle, accessibilité et qualité de l'environnement » en vue de parvenir à une « société durable », la stratégie est structurée autour de deux pôles principaux : *l'environnement et sa qualité* d'une part, *l'accessibilité* de l'autre. Elle définit ensuite cinq étapes devant conduire à la réalisation de ces objectifs, et notamment :

- *Traiter les problèmes à leur source*, notamment en rendant les véhicules aussi propres, sûrs et efficaces que possible, en freinant le développement des infrastructures pour limiter la demande de terrains, et en réduisant l'empiètement sur les espaces naturels en limitant l'accès des véhicules.

- *Gérer et limiter la mobilité*, en réduisant le nombre de kilomètres parcourus pour le transport des marchandises et des voyageurs, par le biais, entre autres, d'une réduction des distances entre le logement et le travail grâce à une politique de tarification et de localisation.
- *Améliorer les substituts de la voiture particulière*, y compris, pour le transport des personnes, par l'amélioration des infrastructures cyclables et des transports en commun et l'encouragement du covoiturage et, pour le transport des marchandises, par l'amélioration des chemins de fer et des voies navigables et l'encouragement du transport combiné.
- *Instaurer une accessibilité sélective des routes*, notamment par une évaluation plus stratégique, « cas par cas », de l'expansion des infrastructures.

Les moyens d'action à mettre en œuvre pour conduire cette stratégie sont définis dans le contexte de quatre domaines d'intervention des pouvoirs publics : l'environnement et sa qualité, la gestion de la mobilité, l'accessibilité, et les mesures de soutien. A l'intérieur de chacun de ces domaines, des objectifs quantitatifs ont été définis dans le cadre de scénarios à court, à moyen ou à long termes, en fonction de la politique et du problème (V&W *et al.*, 1989-90).

Il en résulte un réseau à mailles denses de politiques de l'environnement et des transports conçues ensemble pour faire évoluer les Pays-Bas vers leur objectif de « société durable ».

Répondre aux aspirations sectorielles de développement tout en améliorant l'intégrité environnementale du secteur s'est toutefois avéré un objectif difficile à atteindre. La complexité inhérente à la mise en œuvre d'une stratégie d'action intégrée telle que le SVV2, encore accrue par la croissance macro-économique et démographique au cours de la période concernée, a contribué au fait que les résultats, comme l'a reconnu le gouvernement lui-même, sont au mieux mitigés.

Selon le Mémoire gouvernemental sur les perspectives, établi pour évaluer l'efficacité du SVV2 et délimiter un cadre de réflexion sur une stratégie applicable à la prochaine génération du transport aux Pays-Bas, la coordination était insuffisante entre les objectifs et les moyens disponibles pour les atteindre. Les crédits alloués au programme de routes et de chemins de fer étaient insuffisants, de sorte que les critères de qualité des infrastructures ne pouvaient pas être atteints. Les coûts réels de réalisation de ces plans ont largement dépassé les prévisions et, comme le note le Mémoire, il a été beaucoup plus difficile que prévu de réaliser les transferts modaux de la voiture particulière aux transports en commun, malgré des investissements considérables (V&W *et al.*, 1999a).

Le Mémoire décrit comme suit les caractéristiques de la période couverte par le SVV2 et de ses résultats.

- De manière générale, on s'attend à ce que la mobilité, la congestion et les émissions résultant de la circulation dépassent les cibles fixées ; le CO₂ demeure une source de forte préoccupation.
- Les volumes de trafic ont augmenté plus rapidement que prévu.
- La construction de nouvelles infrastructures a progressé plus lentement que prévu.
- La congestion s'est aggravée.
- La politique de tarification semble prometteuse, mais il n'est pas encore établi qu'elle soit aussi efficace que prévu ; la fiscalité sur les carburants est limitée par des différences de prix de part et d'autre des frontières, et le principe de la tarification routière a suscité des résistances.
- La qualité de l'environnement ne s'est pas améliorée autant que prévu.
- La libéralisation du marché des transports en commun et des taxis semble prometteuse, mais les transports en commun ne sont toujours pas assez attrayants pour entraîner un abandon de l'utilisation de la voiture particulière ; en outre, ils sont encore fortement subventionnés.
- Certains signes indiquent que la politique de stationnement constitue un instrument efficace au niveau local, puisque 50 pour cent des villes ont imposé le stationnement payant, mais son effet est limité au-delà de ce niveau.
- La sécurité routière s'est améliorée, mais le nombre et le bilan des accidents de la route sont encore élevés, en termes de tués, de blessés et de pertes financières (V&W *et al.*, 1999a).

La période couverte par le SVV2 touchant à son terme, la question s'est posée de savoir comment tirer parti des gains réalisés au cours de cette période et poursuivre le chemin vers les objectifs de la « société durable » définis il y a dix ans, lors du lancement de cette stratégie. Le Mémoire sur les perspectives cite un certain nombre de grands domaines dans lesquels a été entreprise une concertation sur l'action à mener pour parvenir à une nouvelle approche de la planification des transports ; les questions abordées sont notamment les suivantes :

- L'insuffisance des capacités et les meilleurs moyens d'évaluer les besoins d'expansion.
- L'impact de la circulation et des transports sur l'environnement et les meilleurs moyens d'atteindre les objectifs de « qualité de la vie ».
- Quand et dans quelles circonstances faudrait-il faire entrer en jeu les forces du marché dans le secteur des transports et, dans ce contexte, quel est le meilleur rôle que puisse jouer le gouvernement pour résoudre les tensions

entre l'offre, la demande, la pénurie et l'équité ? Par ailleurs, l'organisation du secteur des transports par les pouvoirs publics devrait-elle demeurer relativement centralisée, ou conviendrait-il de donner un pouvoir de décision accru aux provinces et aux municipalités ?

- Quels sont les objectifs et les politiques sectoriels qui relèvent du domaine national, et, de même, lesquels convient-il plutôt d'inscrire dans un contexte européen ou international ?

5.1.2. Le Plan national sur le trafic et les transports (NVVP)

Le NVVP, en préparation depuis quelque temps, sera transmis au Parlement à la fin de l'an 2000. On a recherché, au cours de la période de planification, une nouvelle approche de la politique de la circulation et des transports qui permette de dresser un bilan des enseignements tirés au cours de la période du SVV2 et de faire progresser les Pays-Bas vers une plus grande efficacité de la structure de planification du secteur des transports.

Au cours de la phase de réflexion et de définition, plusieurs stratégies importantes ont été définies pour le NVVP :

- Les *cibles quantitatives*, par exemple, en particulier pour les volumes de trafic, ne seront pas autant utilisées que dans le cadre du SVV2 pour mesurer l'efficacité des politiques ; le succès d'une politique ou d'une mesure spécifique sera déterminé en fonction de son impact, tant qualitatif que quantitatif.
- La *politique de tarification* continuera de favoriser une évolution conduisant d'un système de redevances fixes vers un système où la tarification connaîtra, dans le secteur des transports, une variabilité et une différenciation accrues. Les instruments utilisables à cet effet incluent une augmentation des *taxes sur les carburants* (encore que la nécessaire coordination avec les pays voisins constitue un motif de préoccupation) et une *redevance kilométrique* liant directement l'utilisation de l'infrastructure et son prix. La différenciation sera principalement axée sur la mise en œuvre d'un *système de tarification routière*.
- On recherchera une *plus grande efficacité* dans l'utilisation du réseau routier et dans les systèmes de gestion du trafic.
- Le *secteur privé* interviendra davantage, par le biais de l'introduction progressive de la concurrence dans les transports en commun et des encouragements aux partenariats public-privé dans la mise à disposition des infrastructures.
- Le *progrès technologique* jouera un rôle essentiel dans la réalisation des objectifs environnementaux et de sécurité.

- La *décentralisation des responsabilités des pouvoirs publics* jouera un rôle important dans la définition du contexte administratif global nécessaire à une efficacité accrue pour tous les aspects de la planification du trafic et des transports.

5.1.3. Décentralisation des responsabilités des pouvoirs publics en matière de transports

Le système administratif néerlandais repose, comme on l'a noté au chapitre 4, depuis plus d'un siècle sur une structure des pouvoirs publics fortement centralisée, où l'élaboration et la mise en œuvre des politiques sont coordonnées avec les autorités provinciales, régionales et municipales. Le SVV2 prenait en compte cette approche : les objectifs devaient être réalisés dans le cadre d'une coopération entre les autorités centrales, provinciales et municipales, essentiellement sous la direction du gouvernement central. L'évaluation de l'impact du SVV2 a toutefois montré que la participation et le soutien des niveaux inférieurs des pouvoirs publics n'ont pas été suffisants, et que la responsabilité de la stratégie reposait entièrement sur le gouvernement central.

Afin de rendre plus efficace la planification de la gestion des transports et de la circulation, et d'éviter que le NVVP n'apparaisse comme la stratégie du seul ministère, le gouvernement central limitera, dans le cadre du NVVP, son intervention aux politiques et aux projets de portée nationale et européenne. Ainsi, il assumera le cas échéant une partie des pouvoirs des autres niveaux, mais il délèguera plus fréquemment ses pouvoirs aux autorités provinciales, régionales et municipales pour ce qui concerne les politiques et les projets les intéressant plus précisément. Ces autorités auront, à l'intérieur de cadres agréés, davantage de responsabilités pour ce qui concerne les problèmes liés au fonctionnement du trafic et des transports et les investissements en la matière. Il leur appartiendra de mettre en œuvre une approche intégrée de la planification stratégique, qui ne prenne pas seulement en compte les aspects relatifs au transport, mais également les facteurs se rapportant à l'économie, à l'environnement et à l'aménagement du territoire. Dans la plupart des cas, le gouvernement central n'interviendra pas dans ces débats. Les autorités décentralisées pourront aussi, de plus en plus, avoir accès à l'éventail des instruments financiers, de sorte que ces niveaux inférieurs des pouvoirs publics disposeront de véritables moyens de conception et de mise en œuvre de leur politique. Le NVVP cherche ainsi mener à son terme le processus de décentralisation entamé en 1996 avec l'Accord VERDI.

5.1.4. Financement de l'infrastructure et des transports

Le mode de financement des activités et de l'infrastructure des transports urbains est révélateur du caractère centralisé de la gestion des transports aux Pays-Bas. Des recettes du gouvernement central sont allouées aux provinces et aux

municipalités avec deux objectifs principaux : développement des infrastructures et soutien au recouvrement des coûts dans les opérations de transport en commun.

Financement de l'infrastructure locale de transport

Le développement de l'infrastructure locale et régionale de transport est financé essentiellement grâce aux fonds/ressources du gouvernement central par le biais de trois mécanismes de financement : le Fonds municipal, le Fonds provincial et le Fonds pour l'infrastructure du gouvernement central. Des subventions spéciales sont également disponibles pour des projets spéciaux.

De manière générale, les priorités relatives au développement des infrastructures sont arrêtées, selon le cas, au niveau municipal, provincial ou régional, et c'est par l'intermédiaire de ces sources que passent les demandes de financement adressées aux autorités centrales.

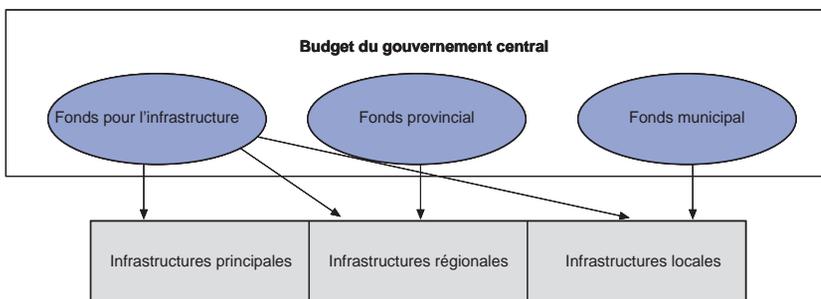
Fonds provincial et municipal

Gérés par le ministère des Finances et le ministère de l'Intérieur, le Fonds municipal et le Fonds provincial sont alimentés par les recettes fiscales du gouvernement central. Le ministère examine ensuite la répartition des ressources entre les différentes provinces et municipalités, et leur destination ; les décisions sont prises sur la base de plusieurs critères se rapportant à la taille, aux caractéristiques régionales et à la capacité de prélèvement fiscal de la province ou de la municipalité.

Pour ce qui concerne le Fonds provincial, des subventions sont accordées aux provinces pour le financement de projets dans cinq grands domaines :

- Routes et eaux.
- Protection de la nature.
- Environnement et aménagement rural.

Figure 2. Flux financiers pour la circulation et le transport



- Économie et tourisme.
- Administration générale, ordre public et sécurité.

Le montant des subventions accordées à chaque province est déterminé en fonction des coûts de la province dans chacun des domaines désignés, et en prenant en considération la capacité de prélèvement fiscal de la province.

De même, le Fonds municipal attribue chaque année aux municipalités une subvention dont le montant est basé sur les niveaux relatifs des coûts de la municipalité (à partir d'un calcul prenant pour base le nombre d'habitants de la ville, et, le cas échéant, le rôle d'une importance particulière que pourrait jouer la municipalité dans la province ou dans la région) et sur la capacité de prélèvement fiscal de la municipalité. Contrairement à ce qui se passe pour les subventions accordées par le Fonds provincial, les municipalités ont généralement une plus grande latitude de décision quant aux services auxquels elles consacreront le montant de la subvention (MINFIN, Web).

En 1998, le Fonds municipal disposait de 22.6 milliards de florins, soit environ 32 pour cent de l'ensemble des revenus municipaux. Les 68 pour cent restants étaient composés de subventions à objet précis (38 pour cent), dont provient une partie du financement des transports urbains, et des revenus propres de la municipalité, constitués essentiellement des recettes de l'impôt foncier et de la taxe sur le stationnement (30 pour cent) (Ruige *et al.*, 1998).

Les volumes affectés au Fonds municipal et au Fonds provincial sont adaptés annuellement pour tenir compte de l'inflation et du niveau des dépenses du gouvernement central.

Fonds pour l'infrastructure

Le Fonds pour l'infrastructure est alimenté par les recettes de la surtaxe pour l'infrastructure ajoutée à la taxe sur les véhicules à moteur, par un pourcentage, fixé chaque année par la loi, des droits sur les carburants perçus au cours de cette année civile, ainsi que par des ressources fiscales ordinaires. Les provinces et les municipalités peuvent bénéficier de subventions du Fonds pour l'infrastructure pour des investissements dans les transports en commun, les aménagements cyclables, les projets environnementaux et de sécurité routière, ainsi que pour la construction et la gestion de voies urbaines ou régionales. Les coûts de construction, de maintenance et d'équipement des principales infrastructures nationales (routes, voies d'eau, chemins de fer) sont également financés par le Fonds pour l'infrastructure.

Le Fonds pour l'infrastructure a été créé dans le cadre du SVV2 afin d'offrir une structure cohérente et intégrée pour la prise de décisions sur les infrastructures de circulation et de transport. Avant la création du Fonds, les décisions budgétaires concernant l'infrastructure étaient prises cas par cas, et les questions

financières et les questions de fond étaient traitées séparément par différents services de l'administration ; il n'y avait par conséquent aucune vue d'ensemble sur la manière dont étaient prises les décisions concernant l'infrastructure.

Depuis lors, un Programme à long terme d'infrastructure et de transports a été élaboré chaque année à l'issue de consultations avec les autorités compétentes des différents niveaux. Le Programme présente les décisions en matière de développement des infrastructures concernant les grands axes de communication nationaux, les principales voies navigables, l'infrastructure ferroviaire nationale et les infrastructures régionales.

Les contributions du Fonds peuvent revêtir deux formes : soutien à un grand projet, ou à un ensemble de petits projets. Dans le second cas, la province ou la région est habilitée à répartir la subvention du Fonds entre un certain nombre de petites mesures, non précisées, concernant les transports. Le gouvernement central prendra en charge au maximum 95 pour cent du coût des infrastructures des transports en commun, et au maximum 50 pour cent du coût des infrastructures routières. Le Fonds pour l'infrastructure peut, en théorie, procéder à des emprunts sur le marché des capitaux, mais cela ne se produit que rarement.

Tous les projets doivent être compatibles avec les priorités nationales de l'action publique pour le développement du secteur des transports. On suppose, en tant que principe général, que l'entretien des infrastructures existantes doit passer avant la création de nouvelles infrastructures. Cette priorité a été renforcée par le NVVP, dans lequel l'accent est mis sur l'évaluation des possibilités d'utiliser de manière plus efficace les infrastructures existantes avant d'envisager leur extension.

5.1.5. Financement des transports en commun

Le gouvernement central apporte son soutien aux activités locales de transport sous une autre forme, à savoir en finançant le déficit de recouvrement des coûts d'exploitation des transports en commun¹⁶. En effet, la plupart des exploitants de transports en commun aux Pays-Bas ne parviennent pas à couvrir leur coûts avec leurs recettes propres ; le recouvrement des coûts, pour les transports urbains et régionaux, est de l'ordre de 35 à 40 pour cent. Afin de couvrir dans une certaine mesure le déficit de ces sociétés, le gouvernement central a versé 1.5 florin pour chaque florin perçu.

Des efforts ont été entrepris en vue de porter à 50 pour cent le taux de recouvrement des coûts des transports en commun urbains et régionaux (y compris les coûts de maintenance). Insuffler de la dynamique du marché dans l'offre de transports en commun devrait contribuer à atteindre cet objectif de recouvrement des coûts. Le transport ferroviaire est maintenant parvenu à l'objectif de recouvrement à 100 pour cent des coûts (non compris les coûts d'infrastructure).

46

5.1.6. Politique de tarification

Comme dans la plupart des pays, l'utilisation de la tarification comme instrument de la politique des transports – qu'elle prenne la forme d'une augmentation de la fiscalité sur les carburants, d'une tarification routière, ou de redevances de stationnement – a suscité de nombreux débats. Un réexamen des déductions fiscales pour frais de déplacement a même entraîné, en 1989, la chute du gouvernement.

Bien que les mesures de tarification soient potentiellement sujettes à controverse, le gouvernement néerlandais s'est sans ambiguïté rallié à l'idée selon laquelle les coûts externes des déplacements devraient être internalisés, et en particulier que les automobilistes devraient assumer les coûts de l'utilisation du réseau routier. Avec le SVV2 et le NVVP, la politique de tarification a évolué, les mécanismes de tarification fixe étant abandonnés au profit d'un système concentré sur des redevances variant en fonction de l'utilisation et différenciées sur la base du moment de la journée et du lieu du déplacement.

La fiscalité sur les carburants (bien que limitée par des considérations liées à la pression concurrentielle des pays voisins), les redevances de stationnement et une redevance kilométrique envisagée constitueront – avec le péage routier électronique – les piliers de ce cadre de tarification.

Le péage routier électronique, sans aucun doute la disposition dont on parle le plus, sinon la plus importante, dans la politique néerlandaise de tarification, est un instrument d'intervention à l'examen depuis déjà plusieurs années aux Pays-Bas. Bien que de nombreux pays aient envisagé diverses formes de tarification routière ou de perception d'une redevance sur les voies encombrées, rares sont ceux où les projets soient aussi avancés qu'aux Pays-Bas.

Tarification routière

Compte tenu de la persistance du volume du trafic et des problèmes de congestion aux Pays-Bas, le gouvernement central s'est fermement attaché à des plans de mise en œuvre, sous une forme ou une autre, d'un mécanisme de tarification routière, surmontant une opposition souvent véhémente de la part des municipalités et des autorités régionales, des groupes d'intérêts catégoriels et d'autres parties concernées.

Plusieurs raisons ont été avancées pour expliquer la ténacité du gouvernement néerlandais à propos de la tarification routière :

- La gravité particulière du problème de la congestion dans la Randstad, étant donné qu'il s'agit d'une région où la densité de population est parmi les plus fortes du monde.

- L'importance accordée, aux Pays-Bas, à l'accessibilité, compte tenu de l'importance des échanges, des transports et de la logistique dans l'économie néerlandaise.
- La priorité que constitue la qualité environnementale dans la région, s'expliquant principalement, une fois encore, par la densité de population et par le rôle que peuvent jouer les politiques de tarification dans la réalisation d'avantages environnementaux.
- Le caractère de la culture politique néerlandaise, relativement ouverte à l'innovation et à l'expérimentation dans l'élaboration des politiques (compte tenu de l'expérience limitée en matière de mise en œuvre des politiques de tarification routière, elles demeurent quelque peu expérimentales) (Boot *et al.*, 1999).

Les deux plus récents projets étudiés aux Pays-Bas ont été le *Rekeningrijden*, plan de tarification au cordon, en cours de négociation et d'examen lors de la visite d'examen par les pairs menée sous l'égide de la CEMT¹⁷, et un nouveau plan, remplaçant le précédent, baptisé *Spitstarief* ; ce second plan, qui prévoit la perception d'une redevance sur les voies encombrées, a été présenté au Parlement à la fin de l'an 2000.

Rekeningrijden – plan de tarification au cordon

Introduit pour la première fois en 1987, dans le cadre du « Plan d'accessibilité de la Randstad », le *Rekeningrijden* était envisagé comme un mécanisme de tarification au cordon reposant sur des postes de péage implantés sur les voies de ceinture entourant les quatre grandes villes de la Randstad (Amsterdam, La Haye, Utrecht et Rotterdam). Le plan, dont l'objectif était de remédier à l'extrême encombrement de la circulation aux heures de pointe sur ces voies de ceinture, devait s'appliquer à tous les usagers du réseau routier entre 7 heures et 9 heures du matin. Le tarif fixé pour l'accès à ces villes était de 3.2 euros, avec un rabais d'un euro pour les usagers utilisant un moyen de paiement électronique au lieu d'attendre la réception d'une facture à domicile. (Boot *et al.*, 1999).

Inscrit dans la Loi sur le péage routier électronique, le plan était également envisagé comme une loi fiscale, qui prévoyait que les recettes du système seraient orientées vers les coffres du gouvernement central pour être redistribuées dans l'ensemble du pays comme moyen de compenser d'autres taxes. Cette approche était justifiée par le fait que les recettes devaient être neutres et bénéficier aux habitants de toutes les régions des Pays-Bas. Toutefois, le flux des recettes est détourné des zones locales concernées, ce qui explique que le projet n'ait pas recueilli le soutien des villes, malgré les incitations financières qui leur ont été finalement offertes dans l'espoir de pouvoir mettre à l'essai un projet pilote.

Le *Rekeningrijden* s'étant essoufflé à la fin de 1999 et au début de 2000, un projet révisé a été conçu sous l'appellation de *Spitstarief*. Comme son nom l'indique, il s'agit d'un projet de perception d'une redevance sur les voies encombrées pendant les heures de pointe et qui, à terme, concernera l'ensemble du pays, et pas seulement la Randstad.

Spitstarief – perception d'une redevance sur les voies encombrées

Inscrit dans le projet de proposition sur l'accessibilité et la mobilité qui sera présenté au Parlement à la fin de l'an 2000, le *Spitstarief* est le premier des trois types de tarifs applicables à la mobilité qui seront, aux termes de la proposition, introduits progressivement entre 2002 et 2006. Le *Spitstarief* est développé à partir du *Rekeningrijden*, en ce sens que la technologie, le barème des tarifs, les horaires d'application, etc., seront identiques. Le projet, qui débutera dans la Randstad, avec onze postes de péage implantés sur les autoroutes entourant les quatre plus grandes villes de la région, a pour objet de réduire les encombrements sur les itinéraires d'accès à ces villes.

Après une phase pilote de deux ans, au cours de laquelle le *Spitstarief* sera mis à l'essai et évalué, la possibilité de « voies à péage » et de « routes à péage » sera déterminée par le biais d'une nouvelle série d'essais pilotes. Au cours de cette phase d'essai, on procédera entre autres à une évaluation de l'impact du projet sur le comportement des conducteurs et les performances technologiques.

La différence notable, par rapport au *Rekeningrijden*, concerne le flux des recettes obtenues grâce au projet. Alors que le bureau central des contributions gérera les aspects financiers du projet, les recettes provenant de la perception de la redevance sur les voies encombrées et des essais de péage seront versées dans des Fonds régionaux pour la mobilité, nouvellement créés, et dont la structure sera définie conjointement par les régions, les provinces et les municipalités, auxquelles sera laissée une entière liberté quant à l'utilisation des fonds, pour autant que les projets soient en rapport avec les problèmes de transport ou de mobilité.

L'un des aspects intéressants du *Spitstarief* réside dans les incitations proposées pour induire les municipalités, les provinces et les régions concernées à y participer. En mai 2000, le document « Stratégie offensive vers l'accessibilité dans la région de la Randstad » (BOR) a été transmis au Parlement ; il offre aux villes et aux provinces de la Randstad des crédits supplémentaires pour le développement des infrastructures, ainsi que des crédits destinés aux Fonds régionaux (le ministère doublera, avec toutefois un plafond, les recettes du *Spitstarief* par des allocations prélevées sur les Fonds centraux), en échange d'une approbation du *Spitstarief*. Des contrats ont été signés, à la fin de l'an 2000, entre le gouvernement central et les régions d'Amsterdam, de La Haye et de Rotterdam. Pour ce qui concerne la région d'Utrecht, la signature a été reportée au début de 2001.

Le *Spitstarief* montre donc clairement que le gouvernement néerlandais demeure toujours résolument attaché à la politique de tarification routière, malgré les difficultés rencontrées avec le *Rekeningrijden*.

Politiques de stationnement

La politique de stationnement constitue le deuxième aspect de la politique néerlandaise de tarification. Jusqu'à la préparation du SVV2, la politique de stationnement aux Pays-Bas avait comme souci principal de répondre à la demande, prenant ainsi en compte l'augmentation du trafic. A l'exact opposé de la politique actuelle, les concepteurs des projets de construction de bureaux et de locaux commerciaux étaient tenus de prévoir des espaces de stationnement, souvent vastes, sur les sites professionnels, le principe étant qu'une offre minimum d'espaces de stationnement devait être assurée. L'augmentation des niveaux de la circulation automobile et la multiplication des encombrements sont en partie les résultats de cette politique.

Le SVV2 s'est accompagné d'une prise de conscience de ce que la politique de stationnement pourrait constituer un outil extrêmement efficace de gestion de la demande. L'approche imposant un espace minimum de stationnement a été abandonnée, et remplacée par une nouvelle approche prévoyant l'imposition d'un plafond aux espaces de stationnement autorisés pour les sites industriels et commerciaux.

S'inspirant de cette évolution de la réflexion esquissée dans le SVV2, le Document de mise en œuvre de la politique de stationnement publié en 1991 définissait, pour l'offre de stationnement, un cadre d'action volontariste principalement axé sur les migrations alternantes dans les centres urbains et les nouveaux bassins d'emploi. Deux arguments principaux étaient au cœur de cette nouvelle orientation de l'approche du stationnement :

- Une politique de stationnement restrictive pourrait contribuer de manière significative à atténuer les goulots d'étranglement sur le plan de l'accessibilité et à améliorer la qualité de vie dans les zones urbaines.
- Avec trois espaces de stationnement disponibles pour chaque voiture, la valeur des superficies de terrain ainsi occupées a été estimée à environ 47 milliards de florins, et seule une petite partie de cette somme est directement répercutée sur les automobilistes par le biais des tarifs de stationnement.

Cette politique reposait sur deux principes fondamentaux :

- Toutes les municipalités de plus de 30 000 habitants devront, d'ici à 2010, mettre en œuvre une politique de stationnement volontariste.

- En liaison avec la politique d'aménagement du territoire¹⁸, les entreprises et les équipements publics devaient, depuis 1995, respecter les restrictions suivantes en matière de stationnement :
 - Sur les sites A (bien desservis par les transports en commun), la norme à respecter était de 10 places de stationnement par 100 employés dans la Randstad et de 20 places de stationnement par 100 employés ailleurs.
 - Sur les sites B (bien desservis par les transports en commun et raisonnablement accessibles en voiture), la norme était de 20 et 40 places de stationnement respectivement.

Parallèlement à la mise en œuvre de la politique de stationnement, l'adoption de la Loi sur la taxe municipale de stationnement a permis aux municipalités de percevoir une taxe de stationnement. En 1995, 50 pour cent des municipalités de plus de 30 000 habitants avaient mis en œuvre une politique de stationnement volontariste.

L'expérience acquise depuis 1991, date du début de l'application de la politique de stationnement, a montré que cette politique pouvait être améliorée dans un certain nombre de domaines :

- Bien que la plupart des municipalités aient introduit des politiques de stationnement, elles n'ont sans doute pas accordé suffisamment d'attention – et en particulier les petites municipalités – à la coordination nécessaire, aux niveaux provincial/régional, à la prise en compte de l'incidence qu'une politique de stationnement peut avoir au-delà des limites territoriales de la municipalité.
- La concurrence entre municipalités à propos de l'implantation d'entités industrielles et commerciales sur leur territoire peut les conduire à déroger aux restrictions en matière de stationnement afin d'attirer des entreprises. Une structure administrative forte au niveau régional pourrait offrir une solution à cet égard. Une approche plus régionale de la politique serait également positive.
- Certaines municipalités considèrent souvent la norme en matière de stationnement davantage comme un objectif à long terme que comme une règle impérative.
- Il est difficile d'appliquer les restrictions au stationnement aux sites dont les permis de bâtir ont été délivrés avant l'adoption du SVV2. De ce fait, il faudra peut-être attendre assez longtemps avant que la politique de stationnement ne porte tous ses fruits.

(V&W, *et al.*, 1989-90, et Kwikkers).

Malgré les quelques difficultés rencontrées, l'expérience menée aux Pays-Bas au cours des dix dernières années en matière de définition d'un nouveau cadre de la politique de stationnement montre comment le gouvernement

central peut offrir un cadre d'action volontariste et tourné vers l'avenir dans un domaine où l'élaboration d'une politique présente un caractère fondamentalement local.

Fiscalité sur les carburants

Tant le SVV2 que le Mémoire sur les perspectives font référence à l'importance du rôle que peuvent jouer les politiques de tarification des carburants comme moyens d'internalisation des coûts externes ; ces politiques peuvent donc avoir un fort impact sur l'utilisation des automobiles. Les mesures fiscales relatives aux carburants peuvent constituer un outil tout à fait efficace dans les stratégies visant à réduire les émissions de CO₂, sujet qui, comme on l'a noté à la section 3.3, préoccupe particulièrement les Pays-Bas.

Le SVV2 reconnaît qu'il est intéressant de compenser les augmentations des prix des carburants par une baisse des prix fixes, comme la taxe annuelle sur les véhicules, pour éviter les distorsions. Il précise toutefois que cette compensation devrait intervenir dans un contexte européen, afin d'éviter les pressions concurrentielles des pays voisins. A l'heure actuelle, le droit d'accise représente à peu près la moitié du prix du litre d'essence.

Le SVV2 et le prochain NVVP comportent tous deux un engagement à adopter une stratégie de tarification des carburants, et l'on peut dès lors s'attendre à ce que la politique en la matière évolue dans un proche avenir. Elle pourrait toutefois être limitée par des considérations politiques et économiques dans le contexte européen.

Tarification des transports en commun

La tarification des transports en commun a également constitué un élément essentiel de la stratégie de tarification aux Pays-Bas. Afin d'accroître au maximum la compétitivité des transports en commun par rapport à l'automobile, le SVV2 demande que l'on empêche le niveau des tarifs des transports en commun de dépasser les coûts variables de l'utilisation de l'automobile. La politique actuelle prévoit cependant la possibilité d'un ajustement des tarifs par rapport au niveau des salaires et des coûts industriels, afin de maintenir les déficits d'exploitation dans des « limites gérables ». La subvention d'exploitation évoquée plus haut, à la section 5.1.4, a également largement contribué à maîtriser les déficits d'exploitation.

5.1.7. Développement des transports en commun urbains

Le gouvernement néerlandais considère depuis longtemps que les transports en commun constituent un élément essentiel des transports urbains et régionaux. La politique néerlandaise des transports a pour priorité de favoriser et

de maintenir la compétitivité des transports en commun par rapport à l'automobile ; c'est pourquoi le gouvernement a fourni à ce secteur un important soutien – sur les plans des investissements et de l'exploitation – pour l'aider à résister aux pressions exercées par l'automobile sur la répartition entre les modes de transport.

Il est certain que c'est au soutien résolu apporté par les pouvoirs publics aux transports en commun que les Pays-Bas doivent aujourd'hui leur réseau hautement développé et bien intégré de transports en commun. Toutefois, l'intervention prédominante des pouvoirs publics dans le développement et l'exploitation des transports en commun a également entraîné des inefficiences qui sont à l'origine de la politique actuelle consistant à confronter le secteur des transports en commun, certes avec prudence, à la dynamique de marché.

Les transports en commun urbains depuis le SVV2

Le SVV2 met l'accent sur l'importance d'un réseau de transports en commun de haute qualité pour la sauvegarde « des agréments et de la durabilité », ainsi que sur le rôle qu'il joue, en combinaison avec la politique d'aménagement du territoire, à deux égards : limiter l'urbanisation et permettre aux « villes compactes » de fonctionner de manière adéquate. L'objectif principal est d'offrir une véritable solution de remplacement à la voiture particulière, et d'améliorer la qualité de vie, de protéger l'environnement et d'accroître la sécurité routière. Le SVV2 plaide, pour atteindre ces objectifs, en faveur « d'investissements massifs » sur les plans de la capacité et de la qualité. L'accent est mis sur l'utilisation accrue des transports en commun pour les migrations alternantes, sur une meilleure intégration avec le réseau européen de trains à grande vitesse, et sur l'optimisation de la vitesse et du confort des déplacements interurbains (V&W, *et al.*, 1989-90).

Malgré cet engagement résolu des pouvoirs publics, qui encouragent et soutiennent les transports en commun, et qui s'est traduit par un certain nombre d'initiatives très louables, comme le système de billetterie intégré, le tarif combiné train-taxi, et l'intégration réussie des chemins de fer dans les réseaux de transport en commun, l'impact sur la répartition modale n'a pas répondu aux espérances.

Selon un rapport de 1997 sur l'effet des mesures prises, l'amélioration de l'offre des services de transport en commun n'a eu qu'un faible impact sur l'utilisation de l'automobile : moins de 1 pour cent au total, et 3 pour cent dans des corridors spécifiques (V&W, *et al.*, 1999a). Comme on l'a noté dans la section 3, l'augmentation du nombre total de kilomètres-passagers depuis 1986 peut être entièrement attribuée au trafic ferroviaire. Et, comme le fait observer le Mémorandum sur les perspectives, les quelque quatre milliards de florins que payent chaque année les contribuables pour les transports en commun¹⁹, parallèlement aux

milliards supplémentaires consacrés à l'extension des infrastructures, représentent la moitié du budget du ministère des Transports, des Travaux publics et de la Gestion des eaux, mais ne concernent que 10 pour cent des kilomètres-passagers (V&W, *et al.*, 1999a).

Un nouveau cadre pour les transports en commun : introduction de la dynamique de marché

Un changement est intervenu, au cours de la phase préalable à l'élaboration du NVVP, dans l'approche de la politique des transports en commun. Les objectifs demeurent : qualité accrue de l'offre des services de transport en commun, part accrue des transports en commun dans la répartition modale, et réduction des encombrements. Il a toutefois été reconnu, et c'est là l'élément nouveau, que les possibilités d'atteindre ces objectifs seraient considérablement renforcées par l'amélioration de l'efficacité et de l'autonomie financière du secteur des transports en commun. Il faudra principalement, à cet effet, accentuer la décentralisation, en faveur des régions/provinces et des municipalités, de l'autorité sur les transports en commun, introduire la concurrence dans l'offre de transports en commun, et privatiser les organismes de transports en commun.

Le processus de décentralisation avait déjà été amorcé dans le cadre de l'Accord VERDI, qui confiait aux municipalités une part accrue de la responsabilité des transports en commun, notamment l'exploitation des autobus. Parallèlement à l'Accord VERDI, la Loi sur le transport de voyageurs, récemment approuvée, offrira le cadre juridique nécessaire à l'introduction des appels d'offres concurrentiels dans les transports en commun.

En matière d'appels d'offres, l'approche du gouvernement néerlandais comprend les éléments suivants :

- Il doit, en premier lieu, exister un climat de « concurrence véritable » pour que des concessions puissent être attribuées par des autorités décentralisées.
- Une concession donnera à une société le droit exclusif d'exploiter des transports en commun dans une zone donnée et pour une période maximum de six ans.
- Le gouvernement central a inscrit dans les textes les conditions auxquelles ces concessions doivent satisfaire en ce qui concerne l'annonce des horaires, des prix et des conditions du transport.
- Le système d'attribution de concessions sera introduit de manière progressive, l'objectif étant qu'un tiers des transports urbains et de district de l'ensemble du pays, en termes de chiffre d'affaires, soit sous-traité d'ici à 2003. En 2003, il sera procédé à une évaluation qui servira de base à une

décision quant à la poursuite de l'introduction du jeu du marché dans les transports urbains et de district.

- Les transports ferroviaires régionaux (y compris les sections urbaines du réseau ferroviaire) seront décentralisés, et les crédits ajoutés au budget des transports urbains et de district, entre 2000 et 2008. Un tiers au moins du budget devra être soumis à un appel d'offres d'ici à 2003.

Cette nouvelle approche des transports en commun, fondée sur le jeu du marché, s'accompagne de ce que le Mémorandum sur les perspectives décrit comme une évolution dans la réflexion des autorités et des sociétés de transport, privilégiant moins l'offre et davantage le client ; en fait, les « transports publics » cèdent la place aux « transports collectifs ». Ce nouvel état d'esprit s'articule autour de plusieurs points forts, parmi lesquels :

- *La mobilité liée* : envisager un déplacement comme une combinaison de trajets à bicyclette, en taxi, en transport en commun, en véhicule de location, selon le cas.
- *Des normes de qualité plus élevées*, avec pour caractéristiques la ponctualité et la fiabilité.
- *Des transports collectifs individualisés*, avec un service à la demande, sur appel, de porte à porte le cas échéant.
- *L'intégration des transports réguliers*, avec des tarifs et une billetterie intégrés.
- *L'innovation*, avec notamment des systèmes d'information de pointe pour les déplacements.
- *La coopération* entre les autorités, les entreprises et les sociétés de transports.
- *Une approche intégrée* du trafic routier, des transports collectifs, de l'urbanisation et de la planification de l'utilisation du sol.

(V&W, *et al.*, 1999a).

Aujourd'hui, l'un des principaux problèmes, pour les décideurs, est de parvenir à tirer parti des avantages découlant de la libéralisation du marché pour remédier aux inefficiences actuelles du secteur des transports en commun sans pour autant lui faire perdre les caractéristiques solides du système néerlandais, comme le système intégré de tarifs et de billetterie, acquises au cours des années de politique volontariste menée par le gouvernement dans ce domaine.

Métro léger

Plusieurs projets de métro léger ont été élaborés en vue d'une meilleure intégration des transports municipaux et régionaux, en particulier dans la Randstad ; ils pourraient offrir un service plus souple et plus rapide de transport

des voyageurs dans la région et alentour. Plusieurs concepts ont été récemment développés, dont le plus avancé est peut-être celui du RandstadRail, qui intégrerait les réseaux existants de transports en commun de La Haye, Rotterdam et Zoetermeer, en utilisant dans toute la mesure du possible l'infrastructure déjà en place.

Le RandstadRail devrait être pleinement opérationnel d'ici à 2003 ; il utiliserait les liaisons ferroviaires existantes entre La Haye et Rotterdam et entre La Haye et Zoetermeer. Le premier tronçon d'une liaison ferroviaire entre Rotterdam et Zoetermeer devrait également être prêt.

On estime à plus d'un milliards de florins les investissements nécessaires, d'ici à 2003, à la construction du RandstadRail. Le taux de recouvrement des coûts est estimé à plus de 50 pour cent, en prenant en compte les projections faisant état d'une croissance de 15 pour cent de la population dans la région entre 1993 et 2010, et d'un doublement, au cours de la même période, du nombre de déplacements empruntant les transports en commun (Kwikkers, 1999).

Taxis

La politique néerlandaise des transports mettant désormais l'accent sur la mobilité « liée », faisant intervenir plusieurs modes de transport individuel et collectif, le rôle des services de taxis prendra une importance croissante dans la dynamique du transport urbain. Le programme « train-taxi », qui offre aux voyageurs des chemins de fer un forfait tarifaire spécial, a déjà réussi à lier ces deux modes de déplacement.

Le secteur des taxis a été ouvert à la concurrence en 1999, dans l'espoir qu'ils deviennent plus attractifs en termes de prix, de service et de qualité, et qu'ils jouent par conséquent un rôle accru dans les transports en commun, en particulier comme l'un des éléments de la chaîne des services de transport en commun. Le marché devra être totalement ouvert en 2002 ; entre-temps, les permis d'exploitation seront attribués aux sociétés de taxis sur une base nationale ; les tarifs maximums seront fixés par la loi ; les limites géographiques des différents services de taxis seront abolies ; et tous les taxis seront équipés d'un ordinateur de bord pour faciliter la supervision et le contrôle.

Transports publics par voie d'eau

Afin d'améliorer l'accessibilité dans les zones urbaines et alentour, des transports publics par voie d'eau sont actuellement à l'examen ou en phase d'essai dans plusieurs villes. Les nombreuses voies navigables que comptent les Pays-Bas offrent une importante capacité, permettant d'accueillir de nombreux voyageurs. Des liaisons par voie d'eau ont déjà été établies ou envisagées à titre

expérimental entre Amsterdam et Ijmuiden, et entre Amsterdam, Almere et Lelystad. Il reste à voir si ces initiatives seront durables à long terme.

Un transbordeur rapide assurant une liaison entre Dordrecht et Rotterdam fait actuellement l'objet d'un second essai. Ce service, exploitant des catamarans modernes, sera en concurrence avec les liaisons routières entre les deux villes. Les municipalités proches de Dordrecht et adjacentes à l'eau mettront simultanément en service un « autobus d'eau », pour assurer les correspondances avec le reste du réseau de transports publics.

5.1.8. Politique en matière d'usage de la bicyclette

Depuis le début des années 90, la bicyclette est l'un des modes de transport les plus populaires auprès des néerlandais. Grâce aux mesures de soutien à long terme prises par le gouvernement, mais également grâce à la topographie relativement sans relief des Pays-Bas, la bicyclette est aujourd'hui l'un des principaux moyens de transport, tant à l'intérieur qu'autour des villes néerlandaises.

Alors que la part totale de la bicyclette dans le nombre de kilomètres-passagers à l'échelle du pays est d'environ 7 pour cent, les néerlandais utilisent leur bicyclette pour environ 25 pour cent de leurs déplacements. Le nombre de déplacements effectués à bicyclette pour des distances allant jusqu'à 7 kilomètres est le plus élevé d'Europe.

Le SVV2 présente, pour l'usage de la bicyclette, un cadre d'action qui la définit comme « le mode de transport idéal » pour des déplacements allant jusqu'à 5 à 10 kilomètres. Il met aussi en lumière, cependant, certains des facteurs essentiels faisant obstacle au développement de la part de la bicyclette dans la répartition modale. Ces questions constituent les points centraux de la politique actuelle en matière d'usage de la bicyclette. Il s'agit notamment :

- De la nécessité de voies cyclables directes, attrayantes et sûres reliant les foyers aux lieux de travail, aux commerces et aux écoles.
- De la nécessité d'augmenter le nombre de parcs à bicyclettes sûrs dans les centres commerciaux, les lieux de travail et autres équipements collectifs, ainsi que dans les zones résidentielles plus anciennes au sein des villes.
- Du problème des vols de bicyclettes.
- Du risque d'accidents.

L'Accord VERDI a transféré aux provinces et aux municipalités une plus grande part des responsabilités de la politique en matière d'usage de la bicyclette dans les zones urbaines ; l'usage de la bicyclette demeure toutefois, et demeurera sans aucun doute, l'une des priorités dans la politique des transports au niveau national.

Afin de doter d'un cadre l'engagement, pris dans le SVV2, d'aider les autorités municipales et provinciales à assurer des itinéraires et des installations sûrs et attrayants pour les cyclistes, le gouvernement a élaboré le Plan directeur néerlandais pour la bicyclette (BMP) (1990-1997). Comportant 112 projets répartis sur cette période, dont 31 projets de recherche et 41 projets pilotes, le BMP mettait l'accent sur les domaines suivants :

- Possibilités à encourager :
- Passage de l'automobile à la bicyclette.
- Passage de l'automobile à un usage combiné des transports en commun et de la bicyclette.
- Sécurité pour les cyclistes.
- Parcs de stationnement pour les bicyclettes et prévention des vols.

Au cours de ces sept années, 303.6 millions de florins ont été consacrés aux activités entreprises par le gouvernement central dans le cadre du Plan. Par ailleurs, et toujours dans le contexte du BMP, le gouvernement central a fourni aux municipalités et aux provinces 271 millions de florins pour le financement de leurs projets en matière d'usage de la bicyclette (Kwikkers, 1999).

Depuis l'époque du BMP, un montant supplémentaire de 460 millions de florins a été affecté, pour la période 2000-2007, aux améliorations des parcs à bicyclettes dans les gares de chemin de fer.

Le BMP a permis de dégager les conclusions suivantes :

- A elle seule, une politique en matière d'usage de la bicyclette ne suffit pas à augmenter cet usage et à limiter celui de l'automobile ; cette observation concorde avec les conclusions du SVV2. De même, une politique d'ensemble des transports en commun et de la circulation déterminera le transfert modal de l'automobile vers l'usage combiné des transports en commun et de la bicyclette.
- Un recul du nombre de victimes et d'accidents parmi les cyclistes dépend dans une large mesure de l'ensemble de la politique de sécurité routière.
- La police et les autorités judiciaires ont un rôle important à jouer dans la réduction du nombre de vols de bicyclettes (V&W, 1999b).

Ces conclusions permettront d'élaborer, dans le cadre du NVVP, des mesures destinées à encourager les déplacements à bicyclette. Ce facteur contribuera au succès de l'objectif de mobilité lié au NVVP.

5.2. Aménagement du territoire et utilisation du sol

Les conséquences environnementales et sociales de la rapide croissance de la Randstad, de l'extension des banlieues et de l'augmentation du volume de la circulation au cours des années 60 et 70 ont conduit, pendant les années 80 et 90, à un

réexamen de l'aménagement du territoire aux Pays-Bas. On a commencé à estimer, de manière générale, que les taux de croissance élevés des zones urbaines devaient être inscrits dans un cadre d'action réglementaire qui limiterait l'urbanisation incontrôlée et définirait, pour l'aménagement des zones d'habitation et des zones commerciales, une structure qui prenne en compte non seulement les préoccupations sociales liées au logement, mais aussi l'impact du développement sur les espaces verts à l'extérieur des zones urbaines. Par ailleurs, la pénurie d'espaces convenant à l'aménagement des zones d'habitation et des zones commerciales développait le sentiment général selon lequel les Pays-Bas devenaient « pleins » (VROM, 1999).

C'est dans ce contexte qu'a été définie la politique actuelle d'aménagement du territoire aux Pays-Bas.

5.2.1 Supplément au Quatrième document de politique nationale sur l'aménagement de l'espace, VINEX

Le Supplément au Quatrième document de politique nationale sur l'aménagement de l'espace, ou VINEX, dont la vision directrice est celle des « villes compactes », a été adopté en 1993 en tant que cadre d'action réglementaire en matière d'aménagement du territoire aux Pays-Bas pour la période allant jusqu'à 2001. Agissant sous la contrainte des pressions liées à l'utilisation du sol, et des pressions économiques et sociales, les responsables ont proposé dans le VINEX une structure urbaine compacte reposant sur les trois objectifs ci-après :

- Limiter la croissance de l'usage de l'automobile pour la mobilité personnelle.
- Créer une base élargie de ressources économiques et sociales pour les aménagements urbains, créant ainsi des « zones urbaines vitales ».
- Protéger les zones découvertes restantes.

Afin de progresser vers la réalisation de ces objectifs, la stratégie des « villes compactes » a été structurée autour de trois principes fondamentaux de développement :

- Chaque région prendrait en charge ses propres besoins en matière de logement et de développement industriel ; cela correspond à un engagement à préserver la stabilité de la répartition de la population dans l'ensemble du pays, excluant tout « débordement » de la Randstad vers les régions voisines.
- Les nouveaux aménagements urbains seraient concentrés à l'intérieur des zones urbaines, et les zones rurales préservées par le biais d'une politique d'aménagement restrictive.
- Les nouvelles zones d'habitation, de travail et de loisirs seraient concentrées à proximité des centres-villes, et desservies par les transports en commun.

(Galle et Modderman, 1997).

Plusieurs moyens d'action ont été élaborés, parmi lesquels les « contrats VINEX » et la « politique ABC », pour faire passer la stratégie des « villes compactes » du stade de la conception à celui de la mise en œuvre.

Contrats VINEX

Les autorités centrales, régionales et locales ont conclu une série d'accords volontaires conçus pour prendre en compte les critères d'aménagement urbain définis dans le VINEX. Fruit de plusieurs années de difficiles négociations, ces contrats, dont la période de validité initiale – 1995 à 2005 – a été prolongée jusqu'en 2010, contiennent des accords sur les sites d'aménagement répondant aux impératifs du VINEX, sur le nombre de logements à construire, sur le financement public pour l'acquisition des terrains, la préparation du site, la mise à disposition des infrastructures (y compris les transports en commun) et la remise en état des sols.

Le gouvernement surveille attentivement, depuis 1995, la mise en œuvre en temps opportun des accords VINEX. On prévoit que les objectifs nationaux de construction de logements pour la période 1995-2000 seront atteints. Autrement dit, environ 425 000 nouveaux logements conformes aux critères VINEX auront été construits au cours de cette période.

Politique ABC

La politique ABC de localisation des entreprises et d'autres sites commerciaux est un second moyen d'action pour la réalisation du VINEX. Présentée sous le slogan « la bonne entreprise au bon endroit », la politique ABC constitue un outil d'aménagement original utilisant une politique de stationnement restrictive comme élément moteur des contraintes de développement pour les entreprises et pour les services. Cette stratégie plutôt novatrice a retenu l'attention des responsables de l'aménagement urbain et de la planification des transports partout dans le monde.

Comme son nom le donne à penser, la politique ABC s'appuie sur une structure de localisation à trois niveaux reposant sur les principes suivants :

- Les entreprises ayant un nombre d'employés et de visiteurs supérieur à la moyenne devraient s'implanter sur des sites facilement accessibles par les transports en commun, par exemple dans les centres des villes, à proximité de la gare centrale de chemin de fer (*sites A*) ou à proximité d'un nœud de transports en commun en périphérie (*sites B*).
- Les *sites C*, ou les sites facilement accessibles par la route, devraient être conçus pour les entreprises dans l'activité dépend au premier chef du transport routier.

Ce sont les restrictions en matière de stationnement imposées à chacune de ces catégories de sites qui constituent le véritable argument décisif de cette politique, reprenant les catégories de restrictions introduites dans le SVV2²⁰ :

- Les sites A peuvent avoir de 10 à 20 espaces de stationnement par 100 employés.
- Les sites B peuvent avoir de 20 à 40 espaces de stationnement par 100 employés.

La politique ABC a été adoptée dans les plans provinciaux et locaux d'aménagement de l'espace. Les provinces, avec le soutien de l'inspection nationale de l'aménagement, sont responsables de la mise en œuvre ; on prévoit, dans le cadre du NVVP, une décentralisation encore plus poussée des responsabilités en matière de politique ABC.

Depuis sa mise en œuvre, la politique ABC a été généralement acceptée. Toutefois, le caractère extrêmement restrictif des limitations au stationnement, joint aux pressions économiques auxquelles sont confrontées les autorités locales et provinciales pour ce qui concerne la localisation des entreprises sur leur territoire, a conduit à un certain assouplissement des restrictions dans certaines régions.

5.2.2. Cinquième document de politique nationale sur l'aménagement de l'espace

La période VINEX des « villes compactes » s'approchant de son terme de 2001, la prochaine génération, dans la stratégie d'aménagement de l'espace, sera définie dans le Cinquième document de politique nationale, qui établira la politique d'aménagement du territoire aux Pays-Bas pour la période 2001-2020. Ce nouveau plan stratégique comprend notamment les éléments suivants :

- Le développement de « villes réseaux » vivantes, à nœuds multiples, fonctionnant comme des marchés uniques de logement et d'emploi, soutenues par des réseaux intégrés de transports régionaux.
- Une stratégie visant à vivifier les zones rurales, maintenant et renforçant les paysages naturels et aménagés et les espaces ouverts, tout en créant de nouvelles possibilités d'activités économiques soutenant la vie rurale.
- Des pôles de développement en dehors de la Randstad, le long des corridors de transport reliant les principaux centres urbains.

Élaborée parallèlement au NVVP, la nouvelle stratégie d'aménagement de l'espace retiendra comme facteurs, dans l'aménagement futur, un certain nombre de priorités de la politique des transports à préciser dans le NVVP, et en particulier l'accent mis sur l'utilisation, dans toute la mesure du possible, des réseaux d'infrastructures existants.

5.3. Politique d'environnement

5.3.1. Vue d'ensemble

Depuis la fin des années 70, c'est-à-dire bien plus tôt que dans la plupart des pays industrialisés, l'élaboration de la politique d'environnement est devenue de plus en plus intégrée, à l'extérieur, avec celle des politiques dans d'autres secteurs, et à l'intérieur, par l'intégration des mesures concernant les différents milieux (air, eau, sol, etc.). Du fait de leur superficie relativement faible, de la forte densité de leur population et de leur niveau élevé d'industrialisation, les Pays-Bas ont été parmi les premiers pays industrialisés à reconnaître que les politiques d'environnement appliquées à des secteurs distincts (air, eau, sol, etc.) ne permettraient pas, pour les raisons ci-après, de réduire efficacement la pollution :

- Les solutions définies pour un problème étaient souvent à la source de nouveaux problèmes dans d'autres secteurs de l'environnement ou d'autres zones géographiques.
- L'absence de coordination entre les décideurs dans l'approche des problèmes d'environnement concernant d'autres secteurs se traduisait par des mesures incohérentes, source d'inefficacité dans les dépenses et de problèmes de crédibilité quant à l'action des pouvoirs publics dans le domaine de l'environnement.
- La fragmentation sectorielle de la réglementation environnementale était une source de confusion pour l'industrie (dans le cas des procédures de délivrance de permis, par exemple), et de problèmes pour le gouvernement, en matière d'inspection et de mise en œuvre effective.

La prise de conscience de la nécessité d'associer étroitement tous les secteurs économiques et industriels aux décisions concernant la politique d'environnement a conduit à l'élaboration du Plan national d'action en matière d'environnement (NMP), stratégie qui se concentre à la fois sur les *effets*, définis comme des objectifs qualitatifs pour différents thèmes et différentes régions, et sur les *sources*, c'est-à-dire les acteurs dont les activités économiques sont responsables de la dégradation de l'environnement (NETH-EMB, Web).

Le secteur des transports est l'un des groupes cibles de la politique d'environnement. A ce titre, l'élaboration des plans et objectifs stratégiques pour le secteur des transports et pour l'environnement est l'occasion d'échanges réciproques entre les deux catégories d'objectifs.

Le NMP, qui en est maintenant à sa troisième version, et qui se donne pour but d'atteindre la viabilité d'ici 2010, fixe des objectifs qualitatifs définis en termes de cibles de réduction des émissions pour neuf « thèmes » environnementaux ; plusieurs de ces thèmes sont d'un intérêt particulier pour le

transport : changements climatiques, acidification, et nuisances locales (bruit et pollution locale de l'air, par exemple). Les cibles de réduction des émissions imputables au secteur du transport ont été harmonisées avec celles du SVV2.

Alors que les objectifs du NMP devraient, selon les prévisions, être en grande partie réalisés grâce aux mesures énoncées dans le NMP3, il est peu probable que les cibles soient atteintes pour un certain nombre de domaines impliquant le secteur du transport, et notamment le CO₂ et le changement climatique, les nuisances acoustiques et le NO_x, et les émissions d'hydrocarbures.

5.3.2. CO₂

Comme dans de nombreux autres pays, les cibles relatives au CO₂ ont été difficiles à atteindre aux Pays-Bas. Les cibles initialement fixées dans le NMP et le SVV2 pour la consommation de carburant et les émissions de CO₂ (stabilisation des émissions en 2000 et réduction de 10 pour cent en 2010, par rapport aux niveaux de 1986) ont été, d'après le VROM, remplacées par des projections d'augmentation globale de 40 pour cent au cours de la période. Une sous-estimation de la croissance du volume du trafic, et peut-être une surestimation des améliorations du rendement énergétique des voitures et de l'impact des mécanismes de tarification, semblent être à l'origine de cette erreur de calcul.

Les Pays-Bas s'étaient engagés, au titre du Protocole de Kyoto, à parvenir, entre 2008 et 2012, à réduire leurs émissions de gaz à effet de serre de 6 pour cent par rapport aux niveaux de 1990. La moitié des réductions nécessaires pour atteindre cet objectif dépendront de mesures internationales (par exemple, échanges de permis d'émission) ; l'autre moitié des réductions (25 millions de tonnes) devra être réalisée aux Pays-Bas, en fonction des mesures envisageables énoncées dans le Plan de mise en œuvre de la politique climatique, publié en juin 1999. L'ensemble comprend notamment les mesures suivantes : amélioration du rendement énergétique des véhicules, par le biais de l'accord de 1998 entre l'Union européenne et l'Association des constructeurs européens d'automobiles (ACEA), représentant l'industrie européenne²¹ ; spécification du rendement énergétique des voitures neuves (également dans le contexte des mesures agrées par l'UE) ; augmentation du prix des carburants ; régime fiscal de « taxation avec remise » différenciée pour l'acquisition de voitures neuves ; contrôles accrus sur le respect des limitations de vitesse ; tarification routière ; et promotion d'instruments de bord pour la surveillance du comportement au volant. Le programme désigné sous le nom de « Het Nieuwe Rijden » ou « une nouvelle manière de conduire » devrait permettre de réduire de 10 pour cent la consommation de carburant et les émissions de CO₂ des automobiles. On trouve, parmi les autres mesures, des incitations fiscales visant à dissuader les migrations alternantes utilisant l'automobile et l'augmentation de la pression des pneus.

5.3.3. Bruit

Malgré des progrès sensibles dans la réduction du bruit dû à la circulation routière au cours des 10 à 15 dernières années, le NMP3 note qu'en 1995 un quart de la population néerlandaise déclarait souffrir de cette catégorie de bruit. Les représentants des villes, comme on l'a relevé plus haut, ont indiqué au cours de l'examen que les agressions sonores constituaient peut-être le principal souci en matière d'environnement dans leurs municipalités.

Tant le SVV2 que les NMP fixent des limites aux agressions sonores. Pour les zones urbaines, le SVV2 vise à réduire de 50 pour cent le nombre de logements dont les murs extérieurs sont exposés à des niveaux de bruit dus à la circulation supérieurs à 55dB(A). Le NMP3 préconise, pour l'an 2000, une stabilisation plus générale du bruit total (y compris le bruit non lié à la circulation) au niveau de 1985, et pour 2010, une élimination de toutes les graves nuisances acoustiques (toutes sources de bruit confondues)²².

Diverses mesures sont conçues pour chercher à réduire les problèmes de bruit dans les villes : réduction des vitesses maximales ; adoption de l'asphalte à faible niveau de bruit dans le centre des villes ; encouragement à une meilleure gestion du trafic dans les zones urbaines, notamment en décourageant l'utilisation de l'automobile dans les centres-villes et en favorisant les systèmes de distribution respectueux de l'environnement. Il sera important d'évaluer l'état d'avancement de la mise en œuvre de ces mesures pour veiller aux progrès futurs sur la question du bruit.

5.3.4. NO_x et hydrocarbures

En ce qui concerne le NO_x et les hydrocarbures, pour lesquels l'objectif est de réduire les émissions de 75 pour cent d'ici à 2010, une incitation fiscale concluante, imaginée en 1986 pour soutenir l'introduction des convertisseurs catalytiques à trois voies²³, a contribué efficacement à la réduction des niveaux de ces polluants, ainsi que les émissions de COV et d'oxydes de carbone²⁴. Selon le VROM, la prochaine mise en œuvre des normes Euro 3 et 4 devrait avoir pour résultat la poursuite, entre 2005 et 2020, de la réduction des émissions de NO_x imputables au trafic voyageurs, dépassant l'objectif fixé.

L'augmentation du volume du trafic marchandises, supérieure aux prévisions, a une incidence encore incertaine sur l'objectif global concernant les émissions de NO_x. Selon le VROM, toutefois, l'objectif relatif au NO_x pourrait néanmoins être atteint, les réductions supplémentaires réalisées sur le plan du transport de voyageurs pouvant compenser en partie l'excédent d'émissions du transport de marchandises.

5.4. Politique de sécurité

La sécurité occupe, depuis des décennies, une place importante dans la politique néerlandaise des transports. A partir des années 50 et jusqu'au SVV2 en 1990, l'élaboration des politiques prenait pour cibles les principaux facteurs ayant une incidence sur la sécurité (législation et réglementation, ingénierie, dispositifs de protection, comportement des usagers de la route, par exemple). Au cours de cette période, et malgré l'énorme augmentation du volume de la circulation automobile, le nombre de victimes d'accidents liés à la circulation a sensiblement diminué.

Le SVV2 a poussé un peu plus loin l'élaboration de la politique, fixant des objectifs précis en termes de réduction du nombre de tués et de blessés dû aux accidents de la circulation : par rapport aux chiffres de 1986, le nombre de tués doit, d'ici à 2010, diminuer de 50 pour cent et celui des blessés de 40 pour cent. Une inversion de courte durée de cette tendance générale à la baisse, qui s'est traduite par une augmentation, essentiellement due à la vitesse, du nombre de tués sur les autoroutes en 1988-89 a incité les auteurs du SVV2 à y introduire une série de mesures visant, entre autres, à faire davantage respecter les limitations de vitesse et à agir sur le comportement des conducteurs. Il n'est pas encore sûr, aujourd'hui, que les objectifs du SVV2 seront atteints, mais il semble que les progrès se poursuivent et que le nombre de tués et de blessés dû aux accidents de la circulation continue de diminuer.

Le programme « toujours en sécurité », récemment lancé (1997-2001), a introduit la notion de viabilité dans la politique de sécurité routière des Pays-Bas. Mettant l'accent sur la minimisation du risque, cette stratégie novatrice distingue les différents éléments ayant une incidence sur la sécurité (planification du trafic, technique routière, éducation, répression et véhicules) pour rendre les politiques plus efficaces et mieux influencer, à long terme, sur le comportement des conducteurs.

« Toujours en sécurité » comprend 24 accords conclus entre le gouvernement central et les autorités régionales et locales et portant sur une série de mesures, pour la période 1998-2001, visant à améliorer la sécurité structurelle du trafic. Le programme repose sur l'idée selon laquelle dans un système de circulation et de transport toujours sûr, l'infrastructure est adaptée de manière telle que l'utilisateur de la route adopte presque automatiquement un comportement sûr.

Pour les politiques concernant les déplacements urbains en particulier, le programme préconise entre autres l'extension des zones à vitesses limitées, respectivement, à 30 et à 60 km/h, l'attribution aux cyclistes de la priorité à droite, et des mesures éducatives (Schepel, 1999).

Le coût total du programme est estimé à 400 millions de florins. La contribution du gouvernement central est de 200 millions de florins, le reste étant couvert par les autorités décentralisées (Kwikkers, 1999).

Chapitre 6. Analyse de l'équipe chargée de l'examen

6.1. Contexte

On trouvera dans le présent chapitre l'analyse réalisée par l'équipe des experts de la CEMT qui ont participé à l'examen national par les pairs concernant l'élaboration et la mise en œuvre des politiques de transports urbains aux Pays-Bas. Elle repose sur les entretiens des experts avec les professionnels des transports urbains, appartenant ou non aux pouvoirs publics, au cours de leur visite de trois jours aux Pays-Bas, en juin 1999, ainsi que sur les documents d'information générale qui leur ont été communiqués avant ou pendant leur visite.

Rédigé indépendamment des cinq précédents chapitres de ce document, ce chapitre doit être vu à la fois comme la conclusion du rapport d'examen et comme une évaluation autonome, par l'équipe de la CEMT, des politiques intégrées de transports urbains durables aux Pays-Bas.

Cette analyse s'articule suivant le schéma ci-après : la section 2 examine les plans stratégiques concernant le transport urbain, l'utilisation des sols et l'environnement aux Pays-Bas. La section 3 étudie les structures administratives relatives à la politique des transports aux Pays-Bas et leur incidence sur l'élaboration des politiques de transport urbain, et notamment la décentralisation des responsabilités des pouvoirs publics dans ce processus. La section 4 aborde les principaux aspects de la politique de la circulation et des transports urbains. La section 5 présente une réflexion sur le large éventail de questions liées à l'utilisation du sol et l'aménagement de l'espace, tandis que la section 6 traite de quelques unes des principales questions de fond se posant à l'heure actuelle aux Pays-Bas en matière de politique d'environnement et de sécurité. La section 7, enfin, propose les observations et les conclusions générales de l'équipe.

6.2. Plans stratégiques concernant les transports urbains, l'utilisation du sol et l'environnement

Les Pays-Bas ont une louable tradition d'élaboration de stratégies intégrées et générales d'action des pouvoirs publics qui définissent les plans de développement d'un domaine d'action particulier. Les secteurs envisagés dans le présent

examen des politiques – transports, utilisation du sol et environnement – sont d'excellents exemples de cette approche. En fait, la planification stratégique, telle qu'elle se pratique aux Pays-Bas, exprime une grande partie des recommandations formulées par les analystes travaillant dans le domaine du développement durable : une planification en amont, intersectorielle et détaillée, prenant en compte tous les facteurs clés, économiques et environnementaux, d'un domaine d'action particulier. A l'heure actuelle, les travaux de la CEMT et de l'OCDE sur les transports urbains durables encouragent cette approche intégrée, « d'ensemble », de l'élaboration des politiques, déjà recommandée dans le rapport de 1995 « Transports urbains et développement durable ».

Cette ancienne tradition de planification stratégique des transports aux Pays-Bas, dont l'origine remonte à 1907, date de la première enquête nationale sur la circulation, a conduit à l'élaboration, en 1990, du deuxième Plan structurel pour les transports (SVV2), qui doit orienter le développement de la politique des transports jusqu'en 2001, et de son successeur actuellement en préparation, le Plan national sur le trafic et les transports (NVVP). De même, la politique à long terme d'aménagement du territoire et d'utilisation du sol pour la période allant de 1990 à 2015 est énoncée dans le Supplément au Quatrième document de politique nationale sur l'aménagement de l'espace (VINEX). Quant à l'élaboration de la politique d'environnement, elle est énoncée depuis 1982 dans une série de programmes environnementaux, devenus, à partir de 1989, des plans nationaux d'action en matière d'environnement (NMP). Le troisième NMP a été publié au début de 1998. Ces plans stratégiques ont fourni un cadre solide orientant l'élaboration des politiques de manière à refléter les priorités à un moment donné.

Bien que la pratique de la planification stratégique aux Pays-Bas soit mondialement reconnue comme digne d'éloges, la mise en œuvre s'est parfois, comme ce fut le cas pour le SVV2, heurtée à des difficultés. Le gouvernement néerlandais reconnaît lui-même que les résultats du plan sur les transports sont inférieurs aux objectifs, et c'est pourquoi il a adopté une autre tactique pour l'élaboration du NVVP.

Comme l'exprime le Mémoire sur les perspectives, le SVV2, qui entend améliorer l'accessibilité tout en assurant un équilibre entre la mobilité individuelle et les préoccupations environnementales, a défini un certain nombre de domaines d'action prioritaires, parmi lesquels l'environnement et sa qualité, la gestion de la mobilité, l'accessibilité, et les mesures de soutien. Les projections relatives aux progrès dans plusieurs de ces domaines étaient, comme le souligne le Mémoire, extrêmement optimistes. Il semble que, en partie du moins, une sous-estimation de l'évolution de facteurs externes – notamment la croissance du volume du trafic – et une foi excessive en le succès de certains mécanismes d'action (la tarification, par exemple), ainsi que des considérations politiques aient eu pour effet de rendre plus complexes que prévu la mise en œuvre du

SVV2 et la réalisation des résultats attendus (par exemple, la diminution générale de la circulation routière et la réduction des émissions des véhicules – celles de CO₂ en particulier – et du bruit).

Il semble maintenant qu'une approche moins dogmatique ait été adoptée dans l'élaboration du NVVP. Cette démarche est certes compréhensible, vu qu'il a été difficile d'atteindre les objectifs spécifiques fixés par le SVV2, mais on peut craindre que le nouveau plan, s'il ne prend pas pleinement en compte les questions délicates telles que la politique de tarification et les besoins d'investissements, ne parviendra pas à faire face de façon efficace aux défis auxquels sont confrontés aujourd'hui les Pays-Bas dans le domaine des transports. La priorité accordée à certains domaines clés, et notamment l'introduction de la dynamique de marché dans les transports en commun et la décentralisation des procédures institutionnelles de décision, entre autres, devrait améliorer les chances de succès du NVVP et de sa mise en œuvre, pour autant que les aspects essentiels de ces facteurs concrets et administratifs soient soigneusement examinés et analysés.

6.3. Structure administrative de l'élaboration de la politique des transports et décentralisation

Dans sa structure actuelle, la politique néerlandaise des transports semble très fortement centralisée par rapport à celle de la plupart des autres pays d'Europe occidentale, notamment en termes d'allocation des ressources aux transports en commun locaux et de participation aux décisions en matière de transport urbain. Compte tenu de la configuration géographique des zones urbaines des Pays-Bas, caractérisée par le fait que 20 des principales villes de plus de 100 000 habitants – et environ 40 pour cent de la population du pays – se trouvent dans la partie occidentale de la région de la Randstad, un certain degré de coordination des activités menées dans cette région est peut-être nécessaire au niveau national. Les rapports intensifs entre les villes de la Randstad et la présence dans cette région du port de Rotterdam et de l'aéroport de Schipol rendent également importante une coordination nationale. Un processus décisionnel centralisé peut également offrir d'autres avantages : il a par exemple permis d'introduire un système intégré de billetterie pour les transports en commun de l'ensemble des Pays-Bas.

Un système fortement centralisé, comme l'est celui des Pays-Bas, peut aussi présenter des inconvénients. Il peut restreindre le champ des initiatives locales et l'acceptation des responsabilités locales pour l'élaboration et la mise en œuvre des politiques, compte tenu en particulier des structures actuelles de financement des transports publics. Il peut aussi induire une concurrence entre les autorités centrales et les autorités provinciales/régionales en ce qui concerne les investissements dans les transports, avec pour conséquence une absorption des fonds nationaux par des « mégaprojets ». De même, les municipalités peuvent se

trouver en situation de concurrence permanente entre elles pour obtenir les crédits du gouvernement central, concurrence qui s'ajoutera à celle existant déjà sur les questions de développement économique général. La très forte centralisation du système explique peut-être en partie pourquoi il a été difficile d'atteindre les objectifs énoncés dans le SVV2.

Il semble donc que les Pays-Bas aient intérêt à s'engager sur la voie de la décentralisation pour ce qui concerne l'élaboration et la mise en œuvre de la politique des transports. En fait, le SVV2 avait déjà reconnu le risque d'un système fortement centralisé, puisque le chapitre sur la mise en œuvre indiquait que « le ministère des transports ne peut pas faire le travail tout seul ». En 1996, l'Accord VERDI exprimait clairement les limites d'un système centralisé et cherchait à transférer, le cas échéant, la responsabilité de la prise de décisions en matière de politique des transports aux provinces et aux municipalités. Avec son engagement en faveur d'une coopération entre les différents niveaux des pouvoirs publics et d'une plus grande décentralisation de la part du gouvernement central, l'Accord VERDI constituait donc à l'évidence une évolution significative, tout comme la latitude laissée aux niveaux inférieurs des pouvoirs publics pour l'affectation de certaines ressources provenant du Fonds pour l'infrastructure²⁵.

Les observations recueillies au cours de l'examen donnent à penser que la décentralisation est accueillie favorablement par les municipalités bien placées pour tirer parti des possibilités accrues ouvertes à l'initiative locale (par exemple, la déréglementation limitée des taxis à Leyde). La décentralisation devrait par conséquent être poursuivie, tout en reconnaissant l'importance du maintien de certains éléments positifs du système centralisé (par exemple, la billetterie intégrée et la possibilité d'avoir une vue stratégique des problèmes de transport dans la Randstad), qui ne peuvent pas être gérés de manière déconcentrée.

Pour atteindre les objectifs de décentralisation énoncés dans l'Accord VERDI, toutefois, plusieurs questions doivent être attentivement examinées : en premier lieu, la *nécessité de rationaliser les flux financiers* par rapport à la responsabilité en matière de politique des transports urbains, et en second lieu, la *nécessité d'une plus grande transparence* en ce qui concerne *les rôles et les pouvoirs des régions et des villes* par rapport à ceux des provinces. Au cours de l'examen, les interlocuteurs ont reconnu, à tous les niveaux des pouvoirs publics, qu'une clarification s'imposait sur cette question.

La question du financement et des crédits sera reprise plus loin, dans la section 6.4, de façon un peu plus détaillée. Dans le cadre du présent chapitre, il convient de noter que s'il est vrai que les décisions de principe concernant les transports urbains ne constituent pas une prérogative exclusive du gouvernement central, mais qu'elles résultent généralement de négociations poussées entre le gouvernement central, les provinces et les municipalités, et que certaines régions

urbaines telles qu'Amsterdam, Rotterdam et La Haye possèdent leurs propres moyens, administratifs et de recherche, de préparer leurs décisions, le gouvernement central dispose, du fait de la centralisation du système fiscal, d'une grande puissance financière, particulièrement en ce qui concerne les investissements d'infrastructure. S'appuyant sur cette puissance financière, le gouvernement central peut donc adopter une attitude relativement « autoritaire » et exercer une influence considérable sur les décisions d'investissements à divers niveaux, non seulement en ce qui concerne des questions nationales ou internationales, mais aussi à propos d'éléments de la politique des transports qui, dans d'autres pays, pourraient relever des régions ou des municipalités (par exemple, les transports publics locaux, et dans une certaine mesure la circulation des bicyclettes ou la politique de stationnement).

6.3.1. Régions loi-cadre

Avant l'apparition, au début des années 90, de ce qu'on a appelé les régions loi-cadre, la structure administrative dans laquelle s'élaborait, aux Pays-Bas, la politique des transports n'était pas particulièrement adaptée aux préoccupations des grandes agglomérations dans le domaine des transports urbains. La cause principale en était le grand nombre de petites municipalités et le tracé historique des frontières provinciales. L'émergence des régions semblait donc constituer une réponse pragmatique à ce problème, permettant aux grandes villes d'avoir davantage leur mot à dire et d'avoir plus directement accès (grâce à une sorte de « statut de ville province ») au gouvernement national.

Une certaine confusion a néanmoins surgi quant au rôle des régions par rapport à celui des provinces. Les régions semblent beaucoup plus puissantes que les provinces, malgré les dispositions concernant ces dernières contenues dans l'Accord VERDI. Elles sont responsables de la planification de la circulation et du transport, de la gestion des transports publics urbains et interurbains, et des plans d'infrastructure. Il semble quelque peu absurde que les provinces – qui sont « presque sans portefeuille » en termes d'investissements dans les transports dans les zones urbaines – soient néanmoins des entités plus « démocratiques », en ce qu'elles assurent à la population, dans le processus décisionnel politique, une représentation plus directe que les régions.

Il est apparu clairement, au cours de l'examen, qu'il existait des tensions non résolues entre les diverses entités administratives, et en particulier une incertitude quant au rôle futur des régions ; en effet, la Loi-cadre adoptée au début des années 90, et qui a créé les régions, expire en 2003. Cette ambiguïté pourrait rendre les processus d'élaboration des politiques et de prise de décisions plus difficiles qu'ils ne devraient l'être.

Malgré ce manque de clarté quant aux rôles et aux responsabilités des provinces et des régions en particulier, il convient de noter que les membres de l'équipe chargée de l'examen ont retiré de leur visite une impression générale de coopération et de compréhension mutuelle entre les diverses autorités rencontrées.

Il ne serait naturellement pas justifié de s'attendre à de profonds changements de la structure des autorités locales néerlandaises afin de répondre aux besoins de la politique des transports. Mais plus on pourra encourager la coopération et lever les incertitudes à propos des rôles revenant aux divers niveaux des pouvoirs publics, plus il sera facile de mettre en œuvre les politiques, notamment celles qui pourraient être impopulaires auprès d'une partie de l'électorat.

6.4. Politiques et mesures en matière de circulation et de transports urbains

6.4.1. *Systèmes de financement de l'infrastructure et des transports*

Le caractère centralisé de la politique des transports se reflète dans les systèmes d'attribution des crédits pour les investissements dans les transports et dans le financement de l'exploitation et de la maintenance des transports en commun. En fait, les transports aux Pays-Bas bénéficient manifestement d'un financement généreux du gouvernement central.

Infrastructure

Le financement unifié des infrastructures routières et des transports en commun par le Fonds pour l'infrastructure est l'une des caractéristiques spécifiques du système néerlandais. Alimenté par les recettes de la surtaxe pour l'infrastructure ajoutée à la taxe sur les véhicules à moteur, par un pourcentage des droits sur les carburants, ainsi que par des ressources fiscales ordinaires, cette structure de financement offre, en principe, un fondement très solide sur lequel les Pays-Bas peuvent poursuivre le développement de leur réseau de transports publics à tous les niveaux.

A accueillir avec plus d'hésitation, la disposition de l'État à prendre en charge jusqu'à 95 pour cent du coût des infrastructures des transports, qui suscite à l'évidence une demande significative pour des projets émanant des régions et des municipalités et soulève, pour le gouvernement central, des problèmes d'établissement des priorités. Elle pourrait dissuader les autorités locales d'adopter des solutions de transport plus modestes et plus rentables, ou de faire appel, pour leurs projets, à des promoteurs ou des partenaires privés. Il semble qu'il existe de larges possibilités d'attirer davantage d'investissements du secteur privé dans le réseau de transports, soit à l'occasion d'appels d'offres relatifs aux services de transports publics, soit en obtenant des contributions de promoteurs ou

d'entreprises susceptibles de tirer des avantages de développements infrastructurels spécifiques.

Il est certes important que le gouvernement central et/ou les régions puissent exercer un contrôle sur les projets d'infrastructures de transport afin d'assurer une coordination maximale des ressources, mais il est aussi essentiel que les municipalités soient associées au processus de planification et assument la responsabilité de la mise en œuvre. Dans un pays de petite taille comme les Pays-Bas, qui dépend de bonnes installations de transport, une forte coopération est indispensable entre les différentes autorités, aux trois niveaux des pouvoirs publics.

Le lien entre investissements et frais d'exploitation est parfaitement évident dans le cas des transports en commun – même un investissement modeste dans les infrastructures, et par exemple une petite route réservée aux autobus – peut réduire les frais d'exploitation de manière substantielle. Une coordination efficace est par conséquent nécessaire entre les autorités administratives supervisant les investissements et l'exploitation, s'il ne s'agit pas d'une seule et même autorité.

Frais de maintenance et d'exploitation

Les frais de maintenance et d'exploitation devraient, dans une situation idéale, être couverts par les usagers locaux des routes et des transports en commun (par exemple, les contribuables locaux) lorsque les recettes sont insuffisantes. Le taux actuel de recouvrement des coûts des transports urbains et régionaux, de 35 à 40 pour cent, est très peu élevé par rapport à celui d'autres pays européens, de même que les tarifs, qui pourraient être relevés pour réduire le déficit.

Dans cette perspective, la contribution du gouvernement central, qui prend la forme de subventions aux frais d'exploitation des transports en commun, semble particulièrement élevée, avec 1.5 florin de subvention pour chaque florin de recette. Ce mécanisme offre certainement une incitation à l'augmentation des recettes, mais il semble moins incitatif pour ce qui est de la recherche de la rentabilité. Il est manifeste que des mesures sont prises, par le biais de la proposition de soustraction de services de transports en commun, pour tenter d'accroître leur efficacité et d'en réduire par conséquent la facture. La cible actuelle, qui est de soustraire un tiers des services d'ici à 2003, semble toutefois relativement peu ambitieuse, et il devrait être possible de progresser plus rapidement dans la réduction du déficit des transports publics sans incidence négative sur leur qualité²⁶.

Pour ce qui concerne les transports en commun, il est important d'associer les autorités régionales et locales, qui supervisent la réglementation en matière d'utilisation du sol, la politique de stationnement, le fonctionnement de la signalisation routière, etc., aux discussions relatives aux frais d'exploitation du réseau de transports en commun.

6.4.2. Politiques de tarification

Une politique de tarification doit normalement constituer l'un des éléments essentiels d'une stratégie de transport efficace. Il semble en particulier qu'il faudrait, aux Pays-Bas comme ailleurs, augmenter le coût d'utilisation de l'automobile par rapport aux transports en commun si on souhaite réduire cette utilisation. Les tarifs des transports en commun semblent déjà relativement peu élevés aux Pays-Bas, et il pourrait même être nécessaire de les augmenter pour une meilleure efficacité du marché des transports publics. Les possibilités d'augmentation des prix des carburants, restreintes jusqu'à une date récente par la position géographique des Pays-Bas et par leur vulnérabilité face à la concurrence d'autres pays de l'UE, se sont améliorées il y a peu, lorsque l'Allemagne a annoncé son intention d'accroître les droits sur les carburants. De telles augmentations devraient être encouragées, afin d'inciter à l'utilisation des transports en commun ou des modes de transport non motorisés. Des augmentations du coût d'utilisation de l'automobile, ciblées de manière efficace, semblent donc constituer un élément essentiel de la stratégie des transports aux Pays-Bas.

Le SVV2 (1990) cite l'augmentation des coûts variables d'utilisation de l'automobile par rapport aux coûts fixes comme l'un des meilleurs moyens de limiter la circulation. Cette approche trouve un écho dans le document de 1999 sur les perspectives, où il est fait observer qu'une application plus stricte du principe « utilisateur-payeur » serait nécessaire pour gérer et restreindre de manière plus efficace la croissance de la circulation.

Pour ce qui concerne les questions de tarification, les entretiens menés au cours de l'examen ont essentiellement tourné autour des options relatives à la mise en œuvre d'un mécanisme de péage routier électronique, de la politique de stationnement, et de la tarification des transports en commun²⁷.

Tarification routière

Peu de pays ont été aussi loin et de manière aussi systématique que les Pays-Bas sur la très difficile question de la tarification routière. Les progrès réalisés dans la structuration de ce concept et dans l'analyse des aspects fondamentaux de la tarification routière méritent certainement des éloges, et contribueront sans aucun doute à une meilleure compréhension de ce mécanisme complexe de tarification par d'autres pays désireux de s'engager sur la voie d'une politique de tarification.

Toutefois, malgré plusieurs tentatives d'introduction d'une politique de tarification routière, sa mise en œuvre n'a pas connu un succès immédiat. Tout récemment, au début de 1999, l'espoir initial de voir les automobilistes disposés à accepter la dernière initiative s'est brisé lorsqu'un mouvement de résistance

mobilisant les usagers a réussi à jouer sur certains des aspects les plus épineux de cette politique et à refroidir un soutien éventuel.

Se fixant pour objectifs d'améliorer l'accessibilité des villes et de mieux gérer la capacité routière, notamment pendant les heures de pointe, la politique *Rekeningrijden*²⁸ de tarification routière actuellement en vigueur aux Pays-Bas, repose davantage sur un concept de « droit d'entrée » ou de tarification au cordon qu'elle ne constitue un instrument de financement de gros investissements.

Les difficultés de mise en œuvre auxquelles s'est heurtée cette dernière initiative semblent liées, au premier chef, aux aspects structurels de la proposition de loi plutôt qu'à l'idée même de tarification routière. Il semble qu'il faille trouver au premier rang des raisons de l'opposition du public la question de la destination réelle des recettes du projet. Le projet a été à l'origine conçu sous la forme d'une loi fiscale, et les recettes produites par les droits d'entrée dans une ville donnée doivent être versées à un fonds budgétaire commun, pour être ensuite redistribuées de manière égale dans l'ensemble du pays à titre de compensation d'autres prélèvements fiscaux. L'argument du gouvernement selon lequel le projet est donc transparent, et les recettes neutres, est considéré en principe comme vrai. Toutefois, le risque de pénalisation de l'activité économique de la ville concernée – qu'il soit réel ou imaginé – est assez fort pour que les villes exigent que les recettes soient directement réinjectées dans l'économie locale, plutôt que d'y revenir par une voie moins directe transitant par les coffres de l'État. La satisfaction de cette condition aurait, semble-t-il, été au moins en partie suffisante pour que la ville d'Amsterdam accepte, en avril 1999, de poursuivre les discussions qui en auraient fait la première ville pilote à connaître ce mécanisme de tarification. Afin de résoudre cette question des recettes, une proposition de compensation financière destinée à la ville, et équivalente aux recettes fiscales obtenues par le gouvernement central grâce au mécanisme de tarification routière, était également à l'examen au même moment.

Les toutes dernières propositions de tarification au cordon aux heures de pointe autour des quatre centres principaux de la Randstad étaient relativement avancées à l'époque de l'examen, mais il n'y avait encore aucune certitude qu'elles seraient introduites avec succès comme prévu.

Dans une initiative distincte, la ville de Rotterdam a proposé un mécanisme de tarification qui ferait intervenir des voies à péage, conçu pour gérer le fort trafic lié aux activités du port. Prévu comme une redevance plutôt que comme une taxe, les recettes des voies à péage seraient réinjectées dans le projet pour couvrir les dépenses d'investissement qu'implique l'accroissement de la capacité des routes nécessaire pour faire de la place à ces voies. La proposition de Rotterdam présente certains avantages en cela que les usagers de la route auraient le choix entre les voies à péage, qui offrent la possibilité de gagner du

temps, et les voies gratuites, qui permettent d'économiser de l'argent. Ce mécanisme pourrait contribuer à assurer le soutien du public à ce projet.

Il a paru regrettable que les détails du *Rekeningrijden* doivent être inscrits dans la loi ; ainsi, les changements ultérieurs (si, par exemple, les redevances devaient être modifiées à un moment donné pour assurer au mécanisme son efficacité maximale) devraient aussi passer par de nouvelles dispositions réglementaires qui pourraient être sujettes à controverse. Il semble néanmoins que cela soit une conséquence inévitable du fait que la tarification routière est considérée, du point de vue réglementaire, comme une mesure fiscale.

Une application plus souple du mécanisme de tarification routière, assortie de la possibilité d'améliorations progressives à mesure que grandit l'expérience, pourrait accroître les chances d'une mise en œuvre réussie d'une stratégie de tarification routière. L'introduction de la tarification routière, à elle seule, constituerait une évolution importante en termes d'action des pouvoirs publics, non seulement pour les Pays-Bas, mais aussi pour les autres pays qui, dans le monde, considèrent ce mécanisme d'intervention comme un moyen possible de gestion du problème toujours délicat de la congestion des villes. Si l'expérience était réussie, elle permettrait assurément de mieux comprendre comment concevoir et appliquer la tarification routière, ce qui constituerait un énorme avantage pour les responsables, à tous les niveaux des pouvoirs publics, aux Pays-Bas et ailleurs dans le monde.

Politiques de stationnement

La politique de stationnement est également un domaine dans lequel les Pays-Bas ont fait la preuve d'une remarquable capacité d'élaboration de plans d'action complets. Telles qu'elles sont définies dans le Document de mise en œuvre de la politique de stationnement de 1991, les politiques imposant de sévères restrictions au stationnement dans les centres-villes et limitant, en fonction de l'accessibilité aux transports en commun, la disponibilité d'espaces de stationnement dans d'autres zones (comme le prévoit le système ABC)²⁹, ont été qualifiées d'exemplaires dans de nombreux pays pour leur conception. Avec ce plan d'action, l'hypothèse sous-jacente à la politique de stationnement est devenue « la demande suit le stationnement » plutôt que l'inverse. Cette approche a permis à la politique de stationnement de devenir un instrument efficace de gestion de la demande dans les villes néerlandaises.

Les entretiens qui ont eu lieu à Leyde et à Amsterdam à l'occasion de l'examen ont mis en évidence l'existence, dans la plupart des villes néerlandaises, de dispositifs rigoureux de stationnement payant dans les centres-villes. A Leyde, par exemple, un laissez-passer de stationnement coûte 16 florins par jour, et la redevance est de 4 florins/heure à l'intérieur de la zone tarifaire, et de 2.5 florins

en dehors de cette zone. Effort remarquable, plus de la moitié des villes des Pays-Bas ont adopté des politiques visant à restreindre le volume du stationnement sur la voie publique et à étendre les zones où s'applique cette restriction. De plus, la doctrine « Binnenste beter » (« de meilleurs centres-villes »), qui est au cœur de cette politique, a pour effet de multiplier le nombre de villes dans lesquelles l'accès des automobiles est limité dans les quartiers centraux.

Comme dans de nombreux autres pays, il est difficile d'intégrer les parcs de stationnement privés dans des systèmes de tarification restrictive. Dans le cadre de diverses initiatives néerlandaises de gestion de la mobilité, des entreprises privées, des exploitants de transports en commun et des autorités locales ont conclu des accords sur les moyens d'y parvenir.

Des goulots d'étranglement ont néanmoins surgi dans les systèmes de réglementation du stationnement, limitant peut-être l'efficacité globale de ces politiques. A Leyde, par exemple, l'expérience a montré que les sévères restrictions au stationnement dans le centre-ville ont conduit quelques magasins de haut niveau à émigrer vers les zones périphériques, avec comme conséquence une certaine perte d'activité économique dans le centre. On a également perçu certains signes d'augmentation des déplacements pendulaires dans les quartiers périphériques, les visiteurs visant à contourner le stationnement coûteux du centre-ville et cherchant des places de stationnement moins chères en dehors du centre. Dans les villes des Pays-Bas, comme ailleurs, les restrictions au stationnement sont donc susceptibles de s'étendre, avec le temps, en dehors du centre à mesure que se déplacent les pressions dues à l'augmentation de la circulation. Toutefois, les préoccupations liées à l'incidence négative que les politiques restrictives de stationnement pourraient avoir sur la compétitivité des villes vis-à-vis des villes voisines pourraient faire hésiter les autorités. Une forte politique régionale est donc nécessaire, en matière de stationnement, pour garantir des règles du jeu uniformes.

Les réflexions futures sur la politique de stationnement devront être axées sur la recherche de moyens permettant de minimiser les effets non souhaités des politiques restrictives, et donc de mettre en œuvre de manière plus efficace les systèmes de stationnement. Ce facteur pourrait être important dans l'évaluation des politiques de stationnement dans le cadre du NVVP.

6.4.3. Amélioration et développement des transports en commun urbains

Pays à forte densité de population, où les distances entre les centres sont relativement courtes et la congestion sur les routes significative, les Pays-Bas présentent ce que l'on pourrait considérer comme la configuration idéale pour un système bien développé de transports en commun. A partir de 1960, et pendant plusieurs décennies, les Pays-Bas ont joui d'une grande renommée liée à leur réseau, moderne et complet, de transports en commun ; les correspondances

entre les divers modes de transport étaient célèbres ; les dispositifs utilisés pour donner la priorité aux véhicules aux feux de signalisation unanimement salués, tout comme les politiques tournées vers l'avenir, combinant la promotion de la bicyclette et celle des transports en commun.

Il semble toutefois que les Pays-Bas n'ont peut-être pas, au cours des dernières années, maintenu le rythme pour répondre aux améliorations nécessaires des services publics de transports urbains, notamment en termes de qualité. L'introduction des nouvelles technologies, et par exemple l'utilisation de la carte à puce dans la billetterie, a été lente, de même que l'ouverture à la concurrence. La part modale du système de transports en commun et son équilibre financier global en ont par conséquent souffert.

En dépit des initiatives prises depuis le SVV2 pour améliorer les transports en commun – avec notamment un accroissement des investissements, des initiatives de décentralisation des responsabilités et une modeste ouverture à la concurrence – les transports en commun conservent une part relativement faible dans la répartition modale et sont hypothéqués par des coûts élevés et des taux de recouvrement faibles par rapport à d'autres pays. Cette situation prévaut malgré les quatre milliards de florins de recettes fiscales affectés chaque année à l'exploitation des transports en commun et des milliards supplémentaires consacrés à l'infrastructure qui, comme le fait observer le Mémorandum sur les perspectives, représentent la moitié du budget du V&W, mais qui profitent à moins de 10 pour cent des kilomètres-passagers.

De plus, le Mémorandum sur les perspectives fait référence à un rapport de 1997 sur l'effet de la politique indiquant que l'amélioration de l'offre de services de transports en commun ne s'est accompagnée que d'une réduction marginale de l'usage de l'automobile³⁰. Dans les transports urbains et de « district », le nombre de passagers a connu un déclin global régulier, à l'exception de la catégorie des étudiants.

Le gouvernement central a inscrit l'amélioration des transports en commun parmi les priorités du NVVP. Selon le document sur les perspectives, le NVVP traduit une « évolution dans la réflexion » relative aux transports en commun : la poursuite de la décentralisation est encouragée par le biais de l'Accord VERDI, qui contribuera sans aucun doute à garantir des améliorations de la qualité, lesquelles faciliteront une augmentation de la part des transports en commun dans la répartition modale. L'ouverture à des entités du secteur privé permettra très probablement d'améliorer le taux de recouvrement des coûts des transports en commun et, de manière générale, la santé financière du secteur. Les améliorations générales de tous les aspects des transports en commun résultant de ces initiatives créeront le contexte adéquat pour les mesures visant à réduire les encombrements de la circulation, objectif essentiel de la politique néerlandaise des transports.

L'élaboration de politiques se proposant d'avoir une incidence sur la part de marché des transports en commun devra prendre en compte la communauté des cyclistes, très nombreuse aux Pays-Bas. Il conviendra de déterminer très précisément la population ciblée dans le changement de modes de transport afin de réussir à réduire le nombre d'automobiles en circulation ; l'utilisation de l'automobile ne sera pas modifiée si les nouveaux usagers des transports en commun dans les villes sont d'anciens piétons ou d'anciens cyclistes.

Comme on l'a noté plus haut, l'intégration modale et les correspondances entre modes, dont les meilleurs exemples sont fournis par les vastes parcs de stationnement pour bicyclettes que l'on trouve dans les gares et les initiatives du type « *train-taxi* », demeurent des caractéristiques particulièrement marquantes de la politique néerlandaise des transports. Les parcs relais, ou sites « *transferia* », comme ceux de Leyde et d'Amsterdam, semblent toutefois avoir eu moins de succès jusqu'ici, ce qui donne à penser qu'il conviendrait de s'intéresser davantage à la conception et à la localisation de ces sites et, en particulier aux mesures de soutien nécessaires pour que ces parcs relais attirent davantage les automobilistes, comme un système de priorité aux autobus et peut-être l'imposition de restrictions et de redevances au stationnement dans le centre-ville.

Introduction de la concurrence dans les transports en commun

Compte tenu des objectifs d'amélioration des transports en commun décrits ci-dessus, et de la nécessité d'accroître l'efficacité d'ensemble du système pour atteindre ces objectifs, il semble aujourd'hui tout à fait opportun, pour les Pays-Bas, d'introduire le jeu du marché dans les transports en commun. Un système d'appel d'offres offrirait sans aucun doute l'occasion d'améliorer le recouvrement des coûts (et par conséquent de réduire le poids des subventions), de développer le sens de l'initiative au niveau municipal, et d'introduire dans le système une réflexion novatrice, autant de résultats allant dans le sens des objectifs fixés par le gouvernement central.

Les autorités néerlandaises ont toutefois reconnu que l'introduction d'un système d'appels d'offres ne répondrait pas à la totalité des défis auxquels sont confrontés les transports en commun aux Pays-Bas. Les autorités doivent veiller à la mise en place d'un cadre réglementaire garantissant des normes élevées de qualité (exactitude et fiabilité, par exemple) et de sécurité, en mettant l'accent sur l'intégration, dans la mesure du possible, de la billetterie et des tarifs et sur les correspondances entre les modes de transport. Les Pays-Bas ont une longueur d'avance dans ces domaines, et devraient veiller à conserver les aspects positifs de ce système.

Le succès d'un système d'appel d'offres dépendra d'un certain nombre de facteurs, parmi lesquels l'efficacité de la procédure même d'appel d'offres. La

formulation d'une soumission, l'évaluation des offres et l'établissement des contrats constituent des tâches complexes dont la réalisation effective est indispensable à l'ensemble du processus. Il est par conséquent nécessaire de faire appel aux compétences de spécialistes de quatre domaines précis : planification des transports en commun, exploitation des transports en commun, économie et finances d'entreprise, et questions juridiques.

Comme on l'a vu à la section 6.4.1, le calendrier d'exécution retenu pour le début des appels d'offres dans les transports urbains et de « district » – un tiers des services sous-traités d'ici à 2003, et ensuite une évaluation de l'expérience avant toute nouvelle mesure – semble toutefois extrêmement prudent. Il faut certes du temps pour réorienter les politiques et modifier les points de vue des autorités et des exploitants des transports, mais le délai alloué à cette adaptation pourrait en fait aller à l'encontre du but visé du point de vue des changements souhaités en termes de dynamique et d'efficacité du secteur. L'expérience des pays européens voisins montre que les forces du marché peuvent être introduites de manière efficace et opportune dans les transports en commun, en beaucoup moins de temps et avec des avantages potentiellement très supérieurs. D'utiles enseignements pourraient être tirés de ces expériences en ce qui concerne les appels d'offres relatifs aux transports ferroviaires régionaux, à propos desquels des propositions attendent aujourd'hui une décision du Parlement.

6.4.4. Politique en matière d'usage de la bicyclette

La bicyclette jouit, aux Pays-Bas, d'un statut unique et privilégié parmi les modes de transport. Elle a occupé, pendant des décennies, une part exceptionnellement élevée dans la répartition modale, et elle a pu la conserver – dans certaines villes, jusqu'à 30 pour cent des trajets – malgré l'usage croissant de l'automobile. Ce bilan tout à fait remarquable laisse supposer que le soutien accordé au long des années à l'usage de la bicyclette, tant sur le plan des politiques que sur celui des infrastructures, a été efficace.

Les Pays-Bas ont dû pendant des décennies, et du simple fait du nombre élevé des cyclistes dans les zones urbaines, élaborer des politiques rationnelles visant à une meilleure intégration de ce mode de transport dans la circulation et la sécurité routières. A une date plus récente, le SVV2 a prévu un ensemble de mesures d'encouragement à l'usage de la bicyclette pour les trajets de 5 à 10 kilomètres. Il s'agissait en particulier de dispositions prises pour l'amélioration des itinéraires cyclables, de la sécurité et des conditions de stationnement dans les zones publiques et aux alentours, et pour limiter les vols. Le SVV2 définit en outre des objectifs d'évolution modale, avec un passage de l'usage de l'automobile à celui de la bicyclette, et de l'usage de l'automobile à celui des transports en commun et de la bicyclette.

Reconnaissant la pression qu'exerce l'usage de l'automobile sur celui de la bicyclette, le gouvernement, par le biais du Plan directeur néerlandais pour la bicyclette (BMP) (1990-1997), s'est engagé à consacrer des investissements considérables à l'amélioration des installations et des conditions d'usage de la bicyclette pour répondre aux objectifs énoncés dans le SVV2. Avec l'Accord VERDI, les provinces et les municipalités sont désormais davantage responsables de la politique d'usage de la bicyclette dans les zones urbaines. Il ne fait pas de doute que, nonobstant cette décentralisation de l'action des pouvoirs publics, l'importance de l'usage de la bicyclette dans l'ensemble du pays maintiendra cette question également à l'ordre du jour du gouvernement central dans le domaine du transport.

La croissance constante du trafic automobile continue toutefois d'exercer une pression sur la circulation des bicyclettes, accentuant de ce fait les risques pour la sécurité des cyclistes. Par ailleurs, la question des vols de bicyclettes, depuis toujours une source de préoccupation aux Pays-Bas, demeure importante, tout comme celle de la disponibilité et de la sécurité des parcs de stationnement, notamment dans les gares. L'usage de la bicyclette occupera donc certainement une place essentielle dans les dispositions actuellement en cours d'élaboration dans le cadre du NVVP.

Il pourrait être important, à l'occasion de la définition de cette nouvelle politique, de se pencher attentivement sur une question particulière : faut-il cibler une augmentation de la part de la bicyclette dans la répartition modale ou cibler d'autres formes de transports en commun ? On l'a déjà mentionné plus haut, il ne faut pas favoriser une augmentation de la part des transports en commun dans le transport urbain aux dépens de la base exceptionnelle que constitue l'usage de la bicyclette. Il y a, semble-t-il, un équilibre délicat à trouver dans la définition des objectifs de la répartition modale.

La circulation automobile continuant d'augmenter aux Pays-Bas, le principal problème à résoudre au cours des prochaines années dans le cadre de la politique relative à l'usage de la bicyclette sera de trouver des moyens qui permettent non seulement de maintenir, mais aussi de développer l'usage de la bicyclette dans les zones urbaines. Il sera donc impératif, et le gouvernement en a parfaitement conscience, de prêter une attention particulière aux questions de sûreté et de sécurité associées à cet usage. Il conviendra également d'examiner comment l'usage de la bicyclette s'inscrit dans l'ensemble des objectifs de déplacement urbain actuellement à l'étude aux Pays-Bas.

Nombre de pays, de par le monde, sont à la recherche des manières possibles d'encourager l'usage de la bicyclette comme moyen de progresser vers la viabilité dans les villes. Il y a, pour ces pays, beaucoup à apprendre du soutien ciblé et concerté apporté à l'usage de la bicyclette dans la politique néerlandaise des transports, qui a contribué à la création et au maintien de cette relation

quelque peu singulière qu'entretiennent, depuis plus d'un siècle désormais, les néerlandais et la bicyclette.

6.5. Aménagement du territoire et utilisation du sol

La doctrine des Pays-Bas en matière d'aménagement du territoire présente assurément l'un des meilleurs exemples de planification intersectorielle et multi-niveau des politiques, que concrétisent les principes de la viabilité urbaine. Il n'est pas surprenant que le modèle néerlandais d'aménagement du territoire soit, partout dans le monde, tenu pour exemplaire. De nombreux enseignements peuvent être tirés de l'adoption hardie d'objectifs intégrés sur les plans de l'environnement, de la mobilité personnelle et de l'utilisation du sol dans l'aménagement du territoire, ainsi que du recours à des mécanismes novateurs d'action pour assurer la cohérence de ces objectifs.

Il est également remarquable que la politique d'aménagement du territoire ait été mise en œuvre à un tel point et avec succès, compte tenu des intérêts économiques et politiques souvent divergents des parties concernées par l'action des pouvoirs publics. En fait, l'un des enseignements majeurs de l'expérience néerlandaise est peut-être celui-ci : il est vraiment difficile, une fois élaborées des politiques intégrées, intersectorielles et « durables », de les traduire en actions.

6.5.1. VINEX

Le dispositif actuel d'aménagement du territoire, précisé dans le Quatrième document de politique nationale, offre un cadre unique à un aménagement du territoire intégré, au sens à la fois de la philosophie sur laquelle repose la doctrine d'aménagement, et de son organisation.

Inspiré par le principe des villes compactes, le VINEX se propose de concentrer l'aménagement urbain des espaces de logement, de travail et de récréation nécessaires pour minimiser les besoins de déplacements et favoriser l'usage des transports en commun et de la bicyclette, ainsi que la marche à pied. Il préconise également la préservation des zones rurales.

L'approche novatrice multiniveau de l'aménagement retenue dans le VINEX repose sur la conclusion, entre les différents niveaux (central, régional et municipal) des pouvoirs publics, d'accords coopératifs volontaires sur diverses questions : ensembles résidentiels, projets de transports en commun et localisation d'entreprises, entre autres. Le niveau du financement accordé par le gouvernement central à ces aménagements fait aussi l'objet de négociations. La prorogation, de 2005 à 2010, de la date de fin de validité de ce processus d'aménagement témoigne de son succès relatif à ce jour.

Le Cinquième document de politique nationale sur l'aménagement de l'espace, qui succédera au VINEX à partir de 2001, retiendra le concept de villes compactes, et

le poussera un peu plus loin pour aborder l'évolution de villes à centres multiples ou villes « réseaux ». Du point de vue organisationnel, comme du point de vue conceptuel, le VINEX apparaît donc comme un solide instrument d'action.

Compte tenu de la complexité du cadre du VINEX, dans lequel sont juxtaposés différents niveaux administratifs, des programmes intersectoriels et une coopération entre des entités publiques et privées, il n'est guère surprenant que sa mise en œuvre ait rencontré à ce jour des difficultés, encore que les résultats positifs n'en soient pas absents. Cette stratégie peut avoir à surmonter plusieurs obstacles. Pour n'en citer que quelques-uns : harmoniser les calendriers de réalisation des ensembles résidentiels et des accès par les transports en commun ; concilier les intérêts des promoteurs privés et les objectifs stratégiques du plan ; et maintenir des objectifs quantitatifs précis en matière de construction de logements dans un contexte économique mouvant. Il est certain que le Cinquième document de politique nationale permettra, en faisant fond sur l'expérience du VINEX, de la pousser plus loin afin d'améliorer encore les possibilités de mise en œuvre réussie.

6.5.2. Politique ABC

Enoncée dans le plan VINEX en tant que politique de localisation des entreprises et des installations, la politique dite ABC a été l'objet de beaucoup d'attention et de débats, tant à l'intérieur des Pays-Bas qu'à l'étranger. Largement applaudie du point de vue de sa construction conceptuelle, elle a également été entravée par les nombreuses difficultés inhérentes à la mise en œuvre de plans stratégiques où doivent intervenir des niveaux administratifs, des secteurs économiques et des intérêts différents, sur lesquels ces plans ont aussi une incidence.

La politique ABC est un concept national de planification de l'utilisation du sol. Sa mise en œuvre, par contre, relève exclusivement des villes. Elle est, du point de vue conceptuel, audacieuse et novatrice. L'utilisation d'une politique de stationnement pour orienter le développement des activités industrielles et commerciales dans les zones urbaines offre, en principe, un lien solide entre les objectifs des déplacements urbains et l'aménagement du territoire. Les incitations sont théoriquement ciblées ; en pratique, toutefois, elles semblent être les victimes des pressions commerciales, qui parviennent à trouver des failles affaiblissant l'incidence de l'ensemble de la stratégie.

Les principaux freins au succès de la politique ABC semblent tenir à un certain nombre de faiblesses décisives inhérentes à cette politique, et notamment :

- La réglementation s'applique uniquement aux permis de construire déposés après l'entrée en vigueur de la politique ABC, en 1990. Les terrains en cours d'aménagement avant cette date ne sont pas concernés.

- Alors que la responsabilité de la mise en œuvre de cette politique est attribuée au niveau local, les municipalités ne sont pas tenues d'appliquer les restrictions ABC. Étant donné que les normes strictes de stationnement, notamment celles concernant les sites A, peuvent dissuader certaines entreprises de s'implanter dans ces zones, les municipalités semblent fléchir sous la pression de la concurrence qu'elles se livrent pour attirer des entreprises, et renoncent à la politique ABC ou ne l'appliquent que de manière moins rigoureuse. En fait, 20 pour cent seulement des municipalités utilisent cet instrument de gestion de la demande. Dès lors, les sites A accueillent très souvent des activités de service public plutôt que des entreprises privées.

Il pourrait être intéressant, pour remplacer ou compléter cette approche réglementaire, de voir si une tactique davantage orientée vers la recherche d'un consensus – qui a réussi, par le passé, à associer les autorités locales et les entreprises dans de grands projets de développement – contribuerait à un développement plus efficaces des sites A. Le « Programme d'incitations à une utilisation intensive de l'espace » pourrait soutenir de tels efforts. Il pourrait aussi être intéressant d'envisager une liaison entre le cadre général ABC et une politique de taxe de stationnement ou une politique de redevance d'accès à une zone donnée concernant tous les grands producteurs de trafic.

6.5.3. Le « cœur vert de la Hollande »

Bien que le contexte de l'aménagement du territoire privilégie, pour les ensembles résidentiels et les projets industriels, une utilisation concentrée et à forte intensité d'activité, il existe toujours une forte demande de formes plus dispersées de maisons individuelles et de logements dans des cadres naturels agréables, notamment pour ce qui concerne le cœur rural de la Randstad, le « Cœur vert de la Hollande ». Pour de nombreux habitants de la région, vivre dans le cœur vert présente un attrait particulier parce qu'il offre un accès facile à toutes les villes de la Randstad.

Depuis plusieurs décennies, le statut et l'avenir de cette région font l'objet d'un large débat, du point de vue de sa désignation géographique comme de celui des politiques concernant son développement. En fait, le gouvernement central, le Parlement et la population néerlandaise elle-même demeurent profondément divisés quant au traitement à réserver au cœur vert : certains groupes sont hostiles à tout développement ; d'autres y voient des avantages ; les « pragmatiques », enfin, se situent entre les deux extrêmes. Il semble donc qu'il subsiste un certain degré d'indécision et d'ambiguïté quant à l'approche à adopter à propos du cœur vert, bien que la politique de développement actuellement en vigueur ait été énoncée en 1990.

L'approbation récente du financement, par des investissements nationaux, d'une ligne de train à grande vitesse traversant le cœur vert démontre peut-être que la politique actuelle d'aménagement du territoire concernant la région n'est sans doute pas assez robuste pour résister aux pressions de développement de projets d'infrastructure destinés à rendre la région plus accessible. Le cas d'Alphen est typique en l'occurrence : le désir manifesté au niveau local de faciliter l'accès à la ville en automobile a été si fort qu'un financement au niveau national a été récemment approuvé pour deux projets d'autoroutes reliant Alphen à Amsterdam et à Leyde. Ces projets d'infrastructure facilitent ensuite, tout naturellement, la poursuite du développement urbain dans la région.

Eu égard au caractère unique du cœur vert, et afin de lui garantir un chemin viable pour l'avenir, il semble qu'il serait utile de poursuivre les efforts déjà en cours pour préciser le cadre d'aménagement à long terme de la région, avec une meilleure prise en compte des pressions s'exerçant aujourd'hui dans le sens d'un développement autour des infrastructures existantes, et du souhait des habitants de la région d'en voir améliorer l'accessibilité.

6.6. Environnement et sécurité

6.6.1. Environnement

Les Pays-Bas s'intéressent depuis longtemps déjà à l'environnement et au militantisme écologiste. Depuis les premières mesures réglementaires, qui remontent aux années 50 et 60, la création du VROM en 1982, et la préparation du premier Plan national d'action en matière d'environnement (NMP) en 1989, les Pays-Bas ont élaboré, en matière d'environnement, une structure réglementaire de plus en plus complète et intégrée couvrant tous les secteurs de l'économie. Pour ce qui concerne les transports, la croissance constante du volume du trafic accentue de plus en plus les pressions sur l'environnement, notamment dans les zones urbaines. Les problèmes environnementaux liés à la circulation constituent dès lors une préoccupation permanente pour les responsables des politiques des transports et de l'environnement aux Pays-Bas.

Le SVV2 met en évidence un certain nombre de domaines d'action privilégiés pour « l'environnement et le cadre de vie » dans la politique des transports, et en particulier les réductions des émissions de NO_x et d'hydrocarbures non brûlés, le CO₂, le bruit, le morcellement des zones rurales, ainsi que la sécurité³¹. Les objectifs d'amélioration spécifiques que fixe le SVV2 dans ces domaines sont généralement conformes à ceux définis pour la politique de la circulation et du transport dans le Plan national d'action en matière d'environnement de 1989 et le NMP2 (1994)³².

Le troisième NMP, récemment publié (au début de 1999), orientera la stratégie environnementale des Pays-Bas jusqu'en 2003. Compte tenu de la coopération interministérielle établie pour l'élaboration du NVVP, on suppose qu'une étroite synergie s'instaurera entre les recommandations contenues dans chacun de ces documents concernant, entre autres, l'incidence des déplacements urbains sur l'environnement.

Au cours des entretiens menés à l'occasion de l'examen, les problèmes d'environnement ont moins retenu l'attention que les questions liées à la politique des transports et d'utilisation du sol. La raison en est peut-être que la qualité locale de l'air, motif de préoccupation dans l'élaboration de la politique des transports urbains dans de nombreux autres pays, n'était pas considérée comme un facteur direct dans la politique de transport urbain dans les municipalités et les régions visitées. L'impression retirée au cours de l'examen est que, au cours des deux dernières décennies, la réglementation environnementale a permis de traiter de manière efficace les problèmes de pollution locale de l'air³³. Les autorités locales ont régulièrement cité le bruit dû à la circulation urbaine comme source de préoccupation environnementale. En outre, l'incidence globale du trafic et des déplacements sur les cibles de réduction du CO₂, qui constitue une question clé à l'échelle nationale, est considérée comme un point mineur dans l'élaboration de la politique à l'échelon local.

En ce qui concerne la part des émissions de CO₂ imputables au secteur des transports, le Plan de mise en œuvre de la politique climatique apparaît comme tout à fait complet. Toutefois, le succès de sa mise en œuvre dépendra sans aucun doute de l'approbation par le Parlement d'un certain nombre de mesures, parmi lesquelles le système de tarification routière, et de l'incidence de l'accord conclu entre la Commission européenne et l'ACEA, qui constitue toujours un point d'interrogation pour tous les pays comptant sur cette mesure dans le contexte des plans nationaux en rapport avec le changement climatique.

Le NVVP mettra, en partie, l'accent sur la « qualité de la vie » ; on peut dès lors supposer que la lutte contre les agressions sonores figurera parmi les priorités lors de l'élaboration du plan d'action. Les coûts de mise en œuvre de certaines mesures d'ordre plus technique (comme l'introduction de revêtements de routes moins bruyants) constitueront peut-être un point à réexaminer, de même que les questions complexes liées à l'utilisation de niveaux en décibels comme cibles dans les zones urbaines, comme le fait le SVV2, compte tenu de leur impact potentiel sur la politique de localisation.

6.6.2. Sécurité

Les résultats remarquables obtenus au cours des dix dernières années dans le domaine de la sécurité routière témoignent de ce que les Pays-Bas se sont

clairement engagés à réduire les accidents de la circulation et à assurer, à long terme, la sécurité routière de manière générale. Le nombre des blessés et des tués a considérablement baissé au cours de cette période ; les Pays-Bas ont par conséquent l'un des meilleurs bilans en matière de sécurité en Europe. Le gouvernement néerlandais ne s'est toutefois pas contenté de ces résultats positifs. Les responsables s'efforcent d'aller plus loin dans l'intégration du concept de durabilité dans la politique en matière de sécurité et, ce faisant, d'assurer de façon durable la minimisation du risque dans le transport routier. Cette approche prospective à long terme de la sécurité est particulièrement digne d'éloges.

Le caractère audacieux du Programme « toujours en sécurité » (1997-2001) tient au fait qu'il semble décomposer les structures actuelles d'intervention des pouvoirs publics pour mieux y intégrer la notion de sécurité. Sa mise en œuvre sera donc assurément complexe et exigera la coopération et le soutien des administrations chargées des transports et des autorités, à tous les niveaux. Reposant sur une série d'accords conclus entre le gouvernement central et les autorités régionales et locales, et précédée par des projets de démonstration conçus pour recueillir un soutien à cette idée, la stratégie semble toutefois structurée de manière telle que les perspectives de consensus et de coordination sont très favorables, d'autant plus que la sûreté et la sécurité sur les routes sont des éléments intéressants pour toutes les parties. Il est bien évident, en tout état de cause, que la stratégie « toujours en sécurité » démontre l'engagement à long terme des Pays-Bas en faveur d'améliorations permanentes de la sécurité routière. Cette attitude est elle aussi particulièrement digne d'éloges, compte tenu du bilan déjà remarquable en matière de sécurité.

6.7. Conclusions

En cette période importante pour l'évolution de la politique des transports aux Pays-Bas, les décideurs ont un avantage sur lequel ils peuvent faire fond, celui d'une longue et unanimement reconnue tradition de planification stratégique. En effet, l'expérience néerlandaise traduit une capacité institutionnelle exemplaire d'associer divers secteurs et divers niveaux de pouvoirs publics en vue d'un effort commun visant à élaborer des stratégies d'action novatrices et intégrées. Bien qu'elle ne soit assurément pas exempte de difficultés, la planification de la politique se présente, aux Pays-Bas, comme fondée sur des débats relativement ouverts entre les institutions et les parties concernées, et sur des efforts dans le sens d'une bonne communication et de la transparence. Il semble bien, en effet, qu'au cours de la période récente d'évaluation du SVV2, les Néerlandais aient examiné de façon claire et objective les problèmes que pose la politique existante, et fait la preuve d'une admirable capacité de révision et d'adaptation de leurs stratégies afin de donner des orientations plus durables aux évolutions des transports.

La remarquable tradition néerlandaise de recherche d'un consensus dans l'élaboration des politiques a permis de définir des stratégies judicieuses ; elle a aussi contribué, et de manière non négligeable, à rendre plus difficile la mise en œuvre de ces politiques. La préparation du NVVP semble reposer sur une réflexion lucide quant aux sources des difficultés dans la mise en œuvre, et sur une volonté de trouver une réponse à ces problèmes au cours de la prochaine phase d'élaboration de la politique.

Dans le cadre de ce processus, les observations générales suivantes formulées par l'équipe d'examen pourraient être prises en considération.

- Il sera essentiel, pour assurer le succès de la future politique des transports, de trouver le juste équilibre dans la décentralisation. Il faudra d'une part maintenir au niveau national la responsabilité d'ensemble de l'aménagement de la Randstad, et d'autre part décentraliser non seulement la planification des transports urbains, mais aussi les flux financiers.
- S'agissant des rôles respectifs des régions et des provinces, plus de clarté et plus de transparence seraient utiles à l'élaboration de la politique des transports urbains en général.
- Il conviendra d'encourager l'intervention des forces du marché dans les transports en commun, et d'envisager une accélération du calendrier d'application de la procédure d'appels d'offres. Cette mesure, accompagnée de mécanismes d'incitation davantage ciblés, devrait contribuer à une amélioration sensible de l'efficacité du système de transports en commun.
- Il conviendra, sans ignorer les difficultés politiques liées à sa mise en œuvre, de poursuivre l'élaboration d'une stratégie judicieuse de tarification, qui peut constituer un instrument important pour réduire la congestion et limiter la croissance du trafic.
- Afin de poursuivre sur la voie des progrès réalisés vers la réduction des effets négatifs du trafic et des transports urbains sur l'environnement, d'autres efforts devraient être consacrés à la lutte contre le bruit et à la réduction des émissions de CO₂.

En prenant en compte ces divers points de vue, et en s'appuyant sur la solide tradition néerlandaise en matière de planification, les responsables des politiques pourront tracer, pour le transport urbain aux Pays-Bas, des perspectives rationnelles sur le plan économique et respectueuses de l'environnement.

Notes

1. On trouvera à la section 6.5.3 des détails supplémentaires sur le « cœur vert ».
2. Le NVVP que publiera prochainement le gouvernement des Pays-Bas est basé sur des scénarios révisés de la croissance dans ces domaines. On trouvera au chapitre 5 un examen plus poussé de ce plan.
3. Ce chiffre n'inclut pas le transport par camionnette.
4. Scénario de renaissance européenne, qui prévoit une reprise économique en Europe, accompagnée par une intégration européenne réussie.
5. On trouvera au chapitre 5 un examen des politiques et des mesures adoptées.
6. On trouvera à la section 5.2 un examen des politiques d'utilisation des sols.
7. On trouvera à la section 5.3 un examen des politiques d'environnement.
8. Le total inclut le transport du secteur de l'industrie et couvre les différents modes de transport : routier, ferroviaire, aérien, navigation intérieure, pipelines, ainsi que le transport non spécifié.
9. Les autorités régionales ont une responsabilité spécifique en matière de politique et de planification des transports.
10. Le nombre exact des municipalités varie quelque peu selon les sources. Le chiffre de 538 est le chiffre officiel indiqué au moment de l'examen par les pairs, en juin 1999.
11. On trouvera à la section 5.1 des éléments complémentaires sur le SVV2.
12. On trouvera à la section 5.1.3 un examen plus détaillé des projets de décentralisation inscrits dans le prochain NVVP.
13. On trouvera à la section 5.1.4 un examen des procédures de financement.
14. Ces différents plans seront examinés dans les sections 5.1 à 5.3.
15. Le chapitre 5 traite de l'élaboration des politiques dans ces domaines, en mettant l'accent sur la manière dont les priorités et les objectifs sectoriels s'interpénètrent dans les plans stratégiques et se retrouvent dans les différentes politiques et mesures.
16. On trouvera dans la section suivante, ainsi qu'à la section 5.1.7, un examen des initiatives en faveur de l'efficacité et de l'introduction des forces du marché dans les transports en commun.
17. Les analyses par les pairs concernant la tarification routière, que l'on trouvera dans la section 6.4 du présent rapport, avaient été établies avant le remplacement du *Rekenin-grijden* par le *Spitstarief*.
18. La « politique ABC » sera examinée de manière plus détaillée dans la section 5.2.
19. Dont 1.5 milliard pour la maintenance de l'infrastructure ferroviaire et 2.5 milliards sous la forme de subventions aux coûts d'exploitation des transports en commun.

20. On trouvera à la section 5.1.6 un examen des politiques de stationnement dans le cadre du SVV2.
21. La Commission européenne et l'Association des constructeurs européens d'automobiles (ACEA) ont signé en 1998 un accord aux termes duquel l'ACEA s'engage entre autres à ramener, d'ici à 2008, à 140 g/km les émissions moyennes de CO₂ pour toutes les voitures neuves vendues dans l'Union européenne. Cela réduirait de 25 pour cent, par rapport aux niveaux de 1995, la consommation de carburant des voitures neuves.
22. Le NMP3 fait état d'un projet de révision des objectifs relatifs aux graves nuisances acoustiques pour la période 2020-2030. Selon le V&W, des discussions sont en cours sur ce point.
23. Selon le VROM, 80 pour cent environ de la flotte automobile sont maintenant équipés de convertisseurs catalytiques.
24. L'introduction des convertisseurs catalytiques a eu pour effet secondaire un doublement des émissions de N₂O. Des dispositions sont prévues, dans le nouveau plan de mise en œuvre de la politique climatique, pour trouver une solution à cette augmentation.
25. On trouvera à la section 6.4.1 un examen du financement de l'infrastructure et des transports.
26. On se reportera à la section 6.4.3 pour un examen des questions d'adjudication dans les transports en commun.
27. La question du financement des transports en commun est traitée dans la section 6.4.1 et, de manière plus générale, dans la section 6.4.3.
28. La visite de l'équipe de la CEMT aux Pays-Bas et la préparation de la présente analyse ont eu lieu alors que le système de tarification Rekeningrijden était encore à l'examen. Elles ont donc précédé le remplacement du Rekeningrijden par le Spitstarief, évoqué brièvement à la section 5.1 du présent rapport.
29. On se reportera à la section 6.5 pour un examen des aspects de la politique ABC concernant l'aménagement du territoire.
30. Cette observation n'est pas nécessairement inhabituelle. L'opinion largement admise est que les améliorations des transports en commun ne suffisent généralement pas, à elles seules, à induire une réduction significative de l'usage de l'automobile.
31. Le NO_x, le CO₂, le bruit et la sécurité sont envisagés dans le présent examen.
32. Le NMP2 a confirmé les objectifs pour 2000 fixés dans le premier plan, et a proposé de nouveaux mécanismes d'action en vue d'atteindre ces objectifs.
33. Il peut y avoir des différences régionales sur ce point. Les conditions climatiques et le type d'activité économique peuvent intervenir dans la détermination de l'importance de la qualité locale de l'air dans une ville ou une région.

Bibliographie

- Annema Jan Anne et van Wee, Bert (1999),
« The Role of Research in Kyoto-related climate policy in the Netherlands », Institut national de la santé publique et de l'environnement (RIVM), et Université d'Utrecht, Faculté des Sciences géographiques, Pays-Bas, 11 octobre 1999.
- Boot *et al.* (1999),
« The Long Road Towards the Implementation of Road Pricing : The Dutch Experience », préparé par Boot, Jos, Boot, Pieter et Verhoef, Erik pour l'Atelier de la CEMT « Managing Car Use for Sustainable Urban Travel », Dublin, Irlande, 1^{er}-2 décembre 1999.
- CEE-NU (1999),
Bulletin annuel de statistiques des transports pour l'Europe et l'Amérique du Nord, Commission économique des Nations Unies pour l'Europe, New York et Genève : 1999.
- Cheung, Francis et Hoen, Arjen't (1996),
« Relationships Between Transport and Land Use in the Netherlands », Document présenté au 24^e Forum PTRC sur le Transport en Europe, *Actes du séminaire B : la politique des transports et sa mise en œuvre*, 2-6 septembre 1996. PTRC Education and Research Services Ltd, Londres : 1996.
- CEMT (1998),
L'infrastructure des transports dans les pays de la CEMT : Panorama et perspectives (Monographies), CEMT, Paris : 1998.
- CEMT (1999),
Les investissements en infrastructure de transport 1985-1995, Volume 2 : Études par pays, CEMT, Paris : 1999.
- Galle, Maaïke et Modderman, Ettiën (1997),
« Vinex : National Spatial Planning Policy in the Netherlands during the Nineties », *Netherlands Journal of Housing and the Built Environment*, vol. 12, n° 1 Special Issue, Delft University Press : 1997.
- Kwikkers (1999),
« Sustainable traffic and transport », rapport d'information générale préparé pour l'examen national par les pairs de la politique de transport urbain aux Pays-Bas. *Communicatie and Management Kwikkers*, La Haye : mai 1999.
- Needham, Barrie et Zwanikken, Tim (1997),
« The Green Heart and the dynamics of doctrine », *Netherlands Journal of Housing and the Built Environment*, vol. 12, n° 1 Special Issue, Delft University Press : 1997.
- OCDE (1995),
Examen des performances environnementales : Pays-Bas, OCDE, Paris : 1999.

- OCDE (1999),
Perspectives économiques de l'OCDE, décembre 1999, OCDE, Paris : décembre 1999.
- OCDE (1999),
Données OCDE sur l'environnement : Compendium 1999, OCDE, Paris : 1999.
- OCDE (2000a),
Études économiques de l'OCDE : Pays-Bas, OCDE, Paris : mars 2000.
- OCDE (2000b),
Principaux indicateurs économiques, OCDE, Paris : février 2000.
- Priemus, Hugo *et al.* (1997),
Introduction, Netherlands Journal of Housing and the Built Environment, vol. 12, n° 1 Special Issue, Delft University Press : 1997.
- Ruige *et al.* (1998),
Recommendation report, Comparative research : Appendices F2 : The development of indicators to facilitate budget transfers from the national level to the local level : the Netherlands as an example, octobre 1998 : www.tacis-moe.ru/report/comp_research/f2_text.htm.
- Schepel, Steven (1999),
« Sustainable Road Safety : a Comprehensive Approach in the Netherlands towards Taming Traffic or Creating the Conditions to make Cars Compatible with Common Road-Users such as Children and Senior Cyclists », ministère des Transports, des Travaux publics et de la Gestion des eaux, La Haye : 1999.
- V&W *et al.* (1989-90),
Deuxième plan de structure pour les transports (Partie D : Décision du gouvernement) : les transports dans une société viable, Document soumis au Parlement au nom du ministre des Transports et des travaux publics et du ministre du Logement, de l'aménagement du territoire et de l'environnement en tant que document du Cabinet, Seconde Chambre des États généraux, Session 1989-1990.
- V&W *et al.* (1999a),
Mémoire sur les perspectives relatives au trafic et aux transports, document consultatif du ministère des Transports, des Travaux publics et de la Gestion des eaux, le ministère du Logement, de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement, le ministère des Affaires économiques, le ministère de l'Agriculture, de la Gestion de la nature et de la Pêche, les autorités provinciales et locales, et les Régions loi-cadre, février 1999.
- V&W (1999b),
Plan directeur néerlandais pour la bicyclette : Description et évaluation dans un contexte historique, ministère des Transports, des Travaux publics et de la Gestion des eaux, Direction générale du transport de voyageurs : mars 1999.
- V&W (1999c),
Rapport annuel sur les transports aux Pays-Bas 1998, ministère des Transports, des Travaux publics et de la Gestion des eaux, août 1999.
- VROM (1998),
Le troisième Plan national d'action en matière d'environnement, ministère du Logement, de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement, La Haye : 1998.
- VROM (1999),
« Planning the Netherlands : Strategic Planning Principles for the Fifth National Policy Document on Spatial Planning », résumé en anglais du document « De ruimte van

Nederland », adopté par la cabinet néerlandais le 22 janvier 1999, ministère du Logement, de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement, La Haye : 1999.

Sites Internet

Amsterdam (Web),

Site Internet de la ville d'Amsterdam : www.amsterdam.nl

Atlademia (Web),

Site Internet : Atlademia, Latimer Clarke Corporation Pty Ltd. : 1993-1998 : www.atlademia.com/online/countries/netherla.htm

CBS (Web),

Site Internet de *Statistics Netherlands* : www.cbs.nl/en/figures/keyfigures/sbv0599x.htm

KNAG (web),

Site Internet de la *Royal Dutch Geographical Society* : www.knag.nl/english/

MINFIN (Web),

Site Internet du ministère des finances hollandais : www.minfin.nl/uk/budget/home_bud.htm

NETH-EMB (Web),

Site Internet de *the Royal Netherlands Embassy in Washington, DC* : www.netherlands-embassy.org/fie_hltenv.html

The Hague (Web),

Site Internet de la ville de La Haye : www.denhaag.nl/dsoint/

V&W (Web),

Site Internet du *Ministry of Transport, Public Works and Water Management* : www.minvenw.nl/cend/dvo/international/english/brief.html

Annexe

L'équipe d'examen

Les experts

M. Peter GÜLLER
Directeur général
SYNERGO
B.P. 4925
CH-8022 ZURICH
Suisse

Téléphone : (41-1) 211 40 12
Télécopie : (41-1) 212 39 07
E-mail : synergo@dia1.eunet.ch

M. Peter Mc CARTHY
Department of the Environment,
Transport and the Regions
Great Minster House
76 Marsham Street
GB-LONDON SW1P 4DR
Royaume-Uni

Téléphone : (44-171) 676 2230
Télécopie : (44-171) 676 2207
E-mail : peter_mccarthy@detr.gsi.gov.uk

M. Bo E. PETERSON
Professeur associé
Université de Lund
Institut de technologie de Lund
Département de planification
de la circulation

Boîte 118
LUND S-221 00
Suède
Téléphone : (46-46) 222 91 25
Télécopie : (46-46) 123 272

**Les représentants du Secrétariat
de la CEMT**

M. Jack SHORT
Secrétaire général adjoint
CEMT
2 rue André-Pascal
75775 Paris Cedex 16

Téléphone : (33-1) 45 24 97 18
Télécopie : (33-1) 45 24 97 42
E-mail : jack.short@oecd.org

Mme Mary CRASS
Consultante – Affaires environnementales
2 rue André-Pascal
75775 Paris Cedex 16

Téléphone : (33-1) 45 24 13 24
Télécopie : (33-1) 45 24 97 42
E-mail : mary.crass@oecd.org

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
IMPRIMÉ EN FRANCE
(75 2001 02 2P) ISBN 92-821-2328-6 – n° 51614 2001