



*Plan sur Internet présentant un aperçu détaillé des bouchons dans la «Randstad Holland» le 15 mars 2002 à 9 h 05.
Les secteurs embouteillés sont colorés en rouge (Photo ANWB).*

La circulation aux Pays-Bas: le prix de l'accessibilité

Nul doute que vous ne connaissiez ces surprenantes petites cartes de la France où sont indiquées non pas les distances géographiques mais les distances temporelles. Ayant le plus souvent Paris comme point central, elles montrent à quel point Lyon, Bordeaux et Brest sont devenues «proches», en grande partie grâce au TGV. L'hexagone français y apparaît très déformé et, si certaines destinations se sont rapprochées, d'autres se sont éloignées en temps. Pas de gain sans perte ...

Aux Pays-Bas, des cartes similaires auraient un aspect inverse. Comparés à la France, les Pays-Bas forment un petit pays où les distances temporelles se sont allongées plutôt que raccourcies. Cause principale: le trafic, surtout le trafic automobile, dont l'ampleur et la densité sont telles que l'accessibilité de nombreux endroits s'en trouve menacée. La congestion sur les routes est devenue tellement «normale» que la radio ne mentionne même plus tous les embouteillages. Le présentateur de service se contente de signaler le nombre de bouchons et leur longueur totale. En effet, nul n'ignore où ces bouchons se présentent en général. Il faut donc qu'ils surgissent à un endroit inhabituel pour être décrits avec précision. Cependant, ces endroits inhabituels tendent, eux aussi, à devenir monnaie courante. Aux heures de pointe, le réseau routier néerlandais ressemble davantage à une gigantesque aire de parking. Équipée d'un rasoir, d'une boîte à pain, d'un téléphone mobile, d'un ordinateur portable et d'autres appareils sans fil, la voiture s'est métamorphosée en prolongement de la salle de bains, de la table de petit déjeuner et du bureau.

La croissance de l'(auto)mobilité

Les Néerlandais parcourent plus de 190 milliards de kilomètres par an dans leur propre pays. L'immense majorité de ces kilomètres, 140 milliards, est effectuée en voiture; les transports en commun en absorbent 30 milliards et les 20 milliards restants sont parcourus à vélo ou à pied. Même si la croissance de l'automobilité s'est tassée ces dernières années - en comparaison avec le trafic aérien qui, jusqu'au 11 septembre 2001, représentait le plus grand secteur de croissance - elle continue à augmenter. De 4 % par an dans les années 1960, elle est retombée à 1 ou 2 % par an dans le domaine du transport de personnes. Le transport de marchandises continue à croître plus

rapidement et les perspectives pour les décennies à venir ne semblent pas indiquer de ralentissement.

Certains de ces aspects ne sont pas seulement valables pour les Pays-Bas. L'intégration économique croissante au sein de l'Europe mènera - et c'est d'ailleurs le but explicite - à un commerce international croissant et donc à un transport de marchandises toujours plus important. Certains pays européens, tels que l'Autriche et la Suisse, ont déjà pris des mesures pour concilier leur statut de pays de transit et la qualité de la vie de leurs propres habitants. Les Pays-Bas, pays de transit par excellence, ne semblent pas encore y voir de problème. Au contraire, ils s'affichent en pays de distribution et aiment à qualifier leurs ports ou aéroports de «gateways» ou de «mainports to Europe».

Que ce soit aux Pays-Bas ou au niveau international, la croissance économique est la cause majeure d'une mobilité en constante augmentation. Être mobile, être en route, voilà l'élément central de la culture. Comme nous l'avons déjà dit, la hausse soutenue de l'automobilité s'accompagne d'une croissance bien plus rapide du trafic aérien - même si celle-ci a été ralentie par les «événements du 11 septembre» - et, en ce qui concerne les Pays-Bas, d'une hausse progressive de la mobilité par les transports en commun. Ces chiffres de croissance démentent les propos de ceux qui, au début de la révolution de l'informatique et de la communication, prédisaient que la TIC diminuerait les besoins en mobilité physique. Tout comme elle ne réduit pas l'utilisation de papier, la TIC ne conduit pas à un nombre moins important de déplacements physiques.

Les effets

Si les chiffres de croissance et leurs causes sont très comparables sur l'ensemble du territoire européen, leurs conséquences sont très diverses. La forte densité de population des Pays-Bas - que nous pouvons comparer à celle de la région de la Ruhr, du nord de la France et de la Flandre -, fait de la congestion et de ses conséquences un problème des plus épineux. Si, dans les autres pays, les embouteillages du matin et du soir autour des grandes villes deviennent monnaie courante, aux Pays-Bas, ils commencent à gagner l'ensemble de la journée et à envahir les villes de taille moyenne et les autoroutes les reliant. Rien qu'en comparant les années 1998 et 1999, nous remarquons une augmentation de 19 % du nombre des bouchons et de 10 % de leur longueur totale.

Dès le début des années 1970, la hausse de l'automobilité a suscité des réactions. Ces dernières se basaient surtout sur des considérations écologiques: les autos contribuent à la pollution de l'air, au bruit et aux déchets tout en accaparant l'espace, l'énergie et les matières premières. Une partie de ces critiques s'inspirent de nuisances locales, une autre dénonce l'ampleur mondiale du problème. Nous savons, depuis, que la croissance du parc automobile et de l'automobilité réduit à néant le bénéfice de nombreuses mesures environnementales. Il est vrai que la pollution au plomb a chuté de façon spectaculaire depuis que nous utilisons essentiellement de l'essence sans plomb, mais l'extension rapide des moteurs diesel a généré une hausse considérable d'autres substances nuisibles.

Les récentes discussions sur l'automobilité aux Pays-Bas se penchèrent à peine sur ces considérations écologiques. En effet, c'est l'accessibilité elle-même qui se trouve menacée et les dommages économiques furent donc au centre des débats. Il est clair que des problèmes de congestion de cette ampleur ont un coût économique: non seulement les employés perdent du temps de travail en se trouvant bloqués dans les embouteillages, mais le chargement et le déchargement des marchandises aussi prennent énormément de retard. L'économie du «just in time» se heurte à ses propres limites. Quant aux bénéfices qu'elle tire des frais d'entreposage moins élevés, ils sont très vite engloutis dans l'allongement des durées de transport. Les dommages ne se chiffrent pas sans équivoque mais, pour l'année 2000, la perte financière due aux temps d'attente avoisinerait le milliard d'euros.

Des solutions de remplacement?

Il va de soi que les Pays-Bas sont, eux aussi, à la recherche de moyens de transports alternatifs. Les cours d'eau et le chemin de fer contribuent pour une grande part aux transports des marchandises. En termes de tonne/kilomètre, la navigation fluviale aux Pays-Bas se charge de 60% du transport international de marchandises, ce qui est surtout vrai pour la forte circulation sur le Rhin, vers et en provenance de l'Allemagne. Ces 60 % placent les Pays-Bas bien en tête du peloton. Suivent l'Allemagne et la Belgique avec respectivement 20 % et 10 %. Quant aux autres pays, la navigation fluviale y est (bien) moins importante. Néanmoins, celle-ci a ses limites: de nombreuses régions de l'hinterland ne sont pas accessibles, ce mode de transport est trop lent pour l'économie actuelle. De plus, le secteur a été le théâtre, ces dernières années, d'une extension rapide engendrant des conflits sociaux et donc une mauvaise image de marque. Il n'en reste pas moins vrai qu'il fait, de nouveau, l'objet d'investissements importants, surtout dans le domaine du transport par conteneur et par citerne.

En ce qui concerne les Pays-Bas, les investissements dans la navigation fluviale sont en partie un effet non recherché de l'aménagement de la «route de Betuwe», qui se veut aussi une solution au trafic routier. Dès le début des années 1990, le port de Rotterdam s'est lancé dans une plaidoirie pour obtenir une liaison ferroviaire, destinée essentiellement au transport des marchandises, entre Rotterdam et la Ruhr en passant par la région de Betuwe (d'où son nom). Le but était d'offrir une solution au trafic routier de marchandises si dense dans la région. Ces plans, qui sont maintenant en cours d'exécution, se heurtèrent à de nombreuses protestations de la part des mouvements de protection de la nature et de la part de la navigation fluviale qui se sentait menacée sur cet axe d'échanges intense avec l'Allemagne. Peu à peu, les autorités publiques se sentirent ainsi obligées d'investir davantage dans ce secteur.

Pourtant, ni le chemin de fer ni la navigation fluviale n'offrent de véritable solution de rechange et ne sont capables d'absorber la croissance énorme du trafic routier. Entre-temps, il semble clair que la «route de Betuwe» ne se substituera pas au trafic routier mais qu'elle occasionnera encore plus de trafic. Tout comme la TIC n'a pas fait fondre la montagne de papier ...

Mesures: payer pour les embouteillages, payer contre les embouteillages?

Dès le début des années 1980, les Pays-Bas comme d'autres pays européens commencèrent à prendre des mesures pour contenir les voitures. Des zones piétonnes furent aménagées dans les centres-villes, des aires «park and ride» furent créées aux abords des villes et le pays se dota d'une infrastructure en tous genres, visant à ralentir et à décourager le trafic. Le volume total du trafic automobile s'est ainsi quelque peu déplacé sans diminuer pour autant.

Le gouvernement néerlandais voulut aller plus loin parce que le besoin était plus criant. Début 2000, il présenta un plan ambitieux sous le titre combatif d'«Offensive accessibilité». Outre les équipements physiques, le plan prévoyait des mesures économiques, dont les péages électroniques. Le principe était qu'il faudrait payer pour entrer - en voiture évidemment - dans les grandes villes. Des portiques de péage seraient installés aux entrées des quatre grandes villes (Amsterdam, Rotterdam, La Haye et Utrecht). Il s'agirait d'un péage moderne, électronique: une caméra enregistrerait la voiture et enverrait la facture au propriétaire. Un système similaire est utilisé à Singapour depuis 1998.

L'idée se heurta à quantité d'objections techniques, économiques et politiques. Pour commencer par ces dernières: aucune des grandes villes ne se montra très enthousiaste, pour utiliser un euphémisme, à l'idée de décourager l'accès au centre-ville en le rendant plus cher. En effet, les villes sont, les unes pour les autres, des concurrents politiques et économiques. Leurs objections furent néanmoins balayées par le ministre qui leur proposa de recevoir une grande partie de l'argent récolté par le péage. Ces nombreux millions - un montant de plus de 110 millions d'euros par ville - leur permettraient de prendre toutes sortes de mesures d'infrastructure pour rendre la ville plus accessible et plus agréable. Malgré ces incitants financiers, leur collaboration n'en demeura pas moins hésitante. D'autres objections et hésitations étaient d'ordre technique: pouvait-on se fier aux caméras et à l'ensemble du système, du monitoring à la facturation? Malgré les brochures richement illustrées des entreprises et fournisseurs concernés, la gestion de l'entreprise n'était pas une sinécure. Ces objections furent également soutenues par l'ANWB, la puissante et influente association des automobilistes néerlandais. Si elles étaient en partie techniques et en partie politiques, ces objections mettaient également en doute la faisabilité et l'efficacité du plan. Certes, les automobilistes paieraient plus à certaines heures et sur certains tracés mais comment pouvait-on espérer qu'ils se déplaceraient moins pour autant? A Singapour, l'on avait enregistré - sur les routes concernées - une diminution de 18 % de la circulation, ce qui était loin des 40 % d'embouteillages en moins qu'escomptait le ministère. 18 %, voilà à peu près le taux de croissance annuel des bouchons ... Bref, au lieu de payer pour diminuer les embouteillages, les automobilistes risqueraient de payer pour y rester bloqués en plein milieu d'entre eux. Payer pour l'accessibilité, oui, s'il le faut. Mais pourquoi l'automobiliste paierait-il s'il n'a aucune garantie de meilleure accessibilité? De plus, la circulation risquerait de se déplacer vers toutes sortes de petites routes sans caméras ni péages. La problématique des bouchons toucherait, littéralement, toute la campagne entourant les grandes villes.

Le point faible des propositions gouvernementales résidait dans le fait que le péage serait introduit pendant une période de transition qui ne débiterait qu'en 2003. En 2010, l'on passerait de toutes façons à une taxation au kilomètre. Les opposants avaient ainsi une arme supplémentaire

en main: pourquoi une phase expérimentale si onéreuse et si aléatoire si le gouvernement souhaitait autre chose dans dix ans? La taxation au kilomètre est une mesure plus globale. L'automobiliste paierait ainsi moins d'impôts fixes sur sa voiture mais plus d'impôts variables suivant le nombre de kilomètres parcourus. Le principe se résume en ces mots «Pay as you go». Techniquement, il s'agirait d'un système qui tiendrait à jour le nombre de kilomètres parcourus par voiture et qui présenterait une facture sur cette base. L'heure et l'endroit où ces kilomètres seraient parcourus pourraient éventuellement faire l'objet d'une taxation différenciée. Plusieurs variantes techniques sont proposées, une combinaison de téléphonie mobile et de GPS semble avoir le plus de chance de succès. D'ici peu, Singapour, toujours le point de comparaison en la matière, fonctionnerait entièrement «sans fil».

Le gouvernement venait à peine de recevoir l'avis (début 2001) que la taxation au kilomètre était faisable techniquement qu'il retirait ses plans de péage et les remplaçait par une proposition de taxation électronique au kilomètre à introduire dès 2006. Un calme momentané s'est installé sur le front politique. Sans doute parce que 2006 paraît encore loin. D'ici là, de nombreuses décisions de principe et de pratique devront être prises: le système vaudra-t-il pour tout le monde, du chauffeur professionnel au citoyen handicapé pour lequel la voiture est une nécessité? Pour qui ne dispose pas d'une solution de rechange et pour qui en a sous la main? Tous les usagers de la route paieront-ils autant? Si tel n'est pas le cas, comment différencier les tarifs? Comment compenser le surcoût de ce système par une diminution des impôts sur les voitures? Choisit-on un coût variable dépendant de l'heure et du lieu? Un trajet en voiture dans le pays de Frise relativement «vide» coûtera-t-il autant qu'en Hollande-Méridionale, province surpeuplée?

L'introduction effective d'une automobilité plus coûteuse n'est pas encore pour demain. Les violentes protestations contre le péage ont fait place à un remarquable silence donnant l'impression d'un consensus. Cependant, la taxation au kilomètre exige encore tant de réponses à tant de questions d'ordre technique, économique et politique que nous pouvons nous attendre à un nouveau branle-bas politique avant 2006.

Reste la question de savoir si ce plan sera suivi d'effet. Les conseillers économiques du gouvernement proposent de beaux graphiques indiquant à quel niveau de prix l'automobilité devrait baisser et de quel pourcentage. Cependant, si rouler en voiture est devenu une part intégrante de notre culture, nous serons sans doute disposés à payer un prix très élevé. De plus, tout le monde se souviendra qu'une récente hausse minime du gazole en Europe avait donné lieu, dans les 24 heures, à des protestations massives et à des embouteillages de la part des camionneurs et que, 24 heures plus tard, presque tous les gouvernements européens avaient accordé des indemnités fiscales. Il est donc justifié de se demander combien de temps le prochain gouvernement néerlandais poursuivra ces plans ambitieux face à la pression des contestations prévisibles.

Pieter Leroy

Professeur à l'«Universiteit Nijmegen», attaché au département des sciences politiques et sociales de l'environnement.

Adresse: Gramscystraat 4, NL-6525 DP Nijmegen.

Traduit du néerlandais par Chantal Gerniers.