



HAL
open science

Exemple : boulevard circulaire sud A7 à Groningen - Pays-Bas : conception intégrée des infrastructures routières en milieu urbain

Francine Loiseau-van Baerle, Vincent de Brisson

► To cite this version:

Francine Loiseau-van Baerle, Vincent de Brisson. Exemple : boulevard circulaire sud A7 à Groningen - Pays-Bas : conception intégrée des infrastructures routières en milieu urbain. [Rapport de recherche] Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques (CERTU). 2003, 78 p., figures, cartes. hal-02164773

HAL Id: hal-02164773

<https://hal-lara.archives-ouvertes.fr/hal-02164773>

Submitted on 25 Jun 2019

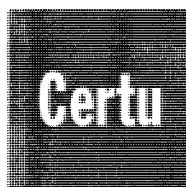
HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Exemple

Boulevard circulaire sud A7 à Groningen

PAYS-BAS



centre d'Études sur les réseaux,
les transports, l'urbanisme
et les constructions publiques
9, rue Juliette Récamier
69456 Lyon Cedex 06
téléphone: 04 72 74 58 00
télécopie: 04 72 74 59 00
www.certu.fr

Avis aux lecteurs

La collection Rapports d'étude du Certu se compose de publications proposant des informations inédites, analysant et explorant de nouveaux champs d'investigation. Cependant l'évolution des idées est susceptible de remettre en cause le contenu de ces rapports.

Le Certu publie aussi les collections :

Dossiers: Ouvrages faisant le point sur un sujet précis assez limité, correspondant soit à une technique nouvelle, soit à un problème nouveau non traité dans la littérature courante. Le sujet de l'ouvrage s'adresse plutôt aux professionnels confirmés. Le Certu s'engage sur le contenu mais la nouveauté ou la difficulté des sujets concernés implique un certain droit à l'erreur.

Références: Cette collection comporte les guides techniques, les ouvrages méthodologiques et les autres ouvrages qui, sur un champ donné assez vaste, présentent de manière pédagogique ce que le professionnel courant doit savoir. Le Certu s'engage sur le contenu.

Débats: Publications recueillant des contributions d'experts d'origines diverses, autour d'un thème spécifique. Les contributions présentées n'engagent que leurs auteurs.

Catalogue des publications disponible sur : <http://www.certu.fr>

NOTICE ANALYTIQUE

Organisme commanditaire : Ministère de l'Équipement, des Transports, de l'Aménagement du Territoire, du Tourisme et de la Mer - Direction des routes			
Titre : Exemple : Boulevard circulaire sud A7 à Groningen – Pays Bas			
Sous-titre : Conception intégrée des infrastructures routières en milieu urbain	Date d'achèvement : décembre 2003	Langue : française	
Organisme auteur : Amarcande Kinergos Conseil	Rédacteurs ou coordonnateurs : Francine LOISEAU - VAN BAERLE Vincent DE BRISSON	Relecteurs assurance qualité : BALMEFREZOL Pascal GAUVRY Pascale	
Remarque préliminaire : Dans le cadre de la politique expérimentale lancée par la direction des routes en 2002 sur la conception intégrée des opérations routières en milieu urbain, le CERTU a souhaité élargir le champ de réflexion par la recherche d'exemples de projets routiers intégrés hors de France. Le boulevard circulaire sud à Groningen fait partie de ces exemples. La monographie est organisée selon les thèmes sur lesquels la direction des routes souhaite voir évoluer les pratiques : le partenariat, le programme, la conception, l'organisation et la compétence des services, la concertation.			
Résumé : Au Pays-Bas les projets d'infrastructures appartenant au réseau principal sont encadrés par la procédure Tracé/Mer qui formalise toutes les étapes du déroulement du projet et constitue une approche fondée sur la mesure des impacts de différentes alternatives d'où émerge progressivement un projet. Le partenariat est organisé selon cette procédure qui prévoit d'associer l'Etat, à travers la direction régionale du ministère des Transports, les collectivités locales concernées (province, communes), et les habitants à l'ensemble du processus de planification et d'élaboration du projet. Le 1 ^{er} objectif du projet est de résoudre le problème de congestion du boulevard circulaire sud. Au fur et à mesure des consultations et des concertations, se sont ajoutés d'autres objectifs comme la réduction des nuisances et des effets négatifs du dysfonctionnement de l'infrastructure sur la qualité de vie des quartiers alentour et l'environnement urbain en général. Les partenaires ont ainsi pu se mettre d'accord sur des mesures d'optimisation du boulevard circulaire sud et sur la construction d'un court tracé de type autoroutier. La conception d'un projet au Pays-Bas commence après le choix de la solution à retenir par le ministre des transports sur la base des mesures extraites des différentes alternatives et variantes. Elle est assurée par le groupe-projet dirigé par un chef de projet de la direction régionale des transports du nord des Pays-Bas et composé d'agents de cette direction, de la Ville et de la Province mais aussi de bureaux d'étude indépendants. Le projet couvre 6,5 km, dont 2 km de tracé neuf avec 3 demi-échangeurs. Le profil en travers de l'autoroute urbaine à 2x2 voies de 3,25 m est conservé. Les voies locales créées (contre-allées) ou modifiées sont systématiquement équipés de giratoires (échangeurs type lunette) avec aménagements cyclables séparés. La réalisation du projet initialement prévue en 2004, a été retardée. Au Pays-Bas la concertation, qui devient souvent participation, est intégrée et formalisée dès l'amont d'un projet dans la procédure Tracé/Mer. Pour le projet de boulevard circulaire la concertation est allée au-delà de ce qui est prévu dans la procédure, à savoir une pré-enquête et deux enquêtes publiques formelles, ainsi que des réunions publiques véritables "marchés de l'information".			
Mots clés : rocade, autoroute, Groningen, Pays-Bas, projet, partenariat, financement, concertation, conception		Diffusion : libre	
Nombre de pages : 78		Confidentialité : non	Bibliographie : non

Avant-propos

Cette monographie constitue un des 5 exemples étrangers de projets routiers particulièrement bien intégrés en milieu urbain, examinée dans le cadre de l'expérimentation "Conception intégrée des opérations routières en milieu urbain".

Ce travail a été réalisé par Francine LOISEAU - VAN BAERLE d'Amarcande¹ et Vincent DE BRISSON de Kinergos Conseil², avec un financement de la Direction des routes et une coordination du CERTU.

¹ Amarcande - 57, rue Lancry 75010 Paris

² Kinergos Conseil - 5, rue Mége Mouriès 78120 Rambouillet

Sommaire

Notice analytique	3
RÉSUMÉ	7
SYNTHÈSE	9
PRÉAMBULE	13
CONTEXTE ET PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DU PROJET	13
Remarques préalables	13
Procédure Tracé/Mer et organisation de la décision en matière d'infrastructures	14
Contexte	16
Historique	17
Définition du problème	19
Présentation du projet	21
Réalisation, montant des travaux et état fin 2003	22
Enjeux, principaux acteurs	23
PARTENARIAT	25
Origine du partenariat	25
Trois niveaux de planification territoriale	26
Organisation des acteurs et liens avec la planification territoriale	27
Financement et poids de l'élément financier	29
PROCESSUS D'ÉLABORATION DU PROGRAMME	31
Comparaisons France Pays-Bas	31
Documents marquant la phase d'études	34
Alternatives et variantes	35
Méthode de comparaison des alternatives	40
Choix des mesures Langman	41
Les raisons d'un choix	44
Lien avec les projets urbains et de transport public	45
CONCEPTION	49
Dispositif de projet	49
Compétences sous-traitées	51
Elaboration du projet	51
Suivi de l'élaboration du projet et gestion du temps	53
Caractéristiques du projet	53
Mesures Langman : 4 sous-projets et choix techniques	55
COMPÉTENCES ET ORGANISATION DES SERVICES	59
Décentralisation	59
Compétences et direction de la DNN	60
Organisation du partenariat et des équipes	60
Contrôles et validations	63
CONCERTATION	67
Formalisation de la concertation	67
Formes et influence de la concertation	68
CONCLUSION	73
GLOSSAIRE	77

RÉSUMÉ

CAS DE L'A7/BOULEVARD CIRCULAIRE SUD DE GRONINGEN

Construit au cours des années 1960 à travers les quartiers sud de la ville de Groningen et conçu au départ pour le trafic local, le boulevard circulaire sud (ZRW) ne devait que provisoirement supporter le trafic de transit de l'A7. Le contournement autoroutier prévu plus au sud, à l'extérieur de la zone agglomérée, n'a finalement pas été construit. La croissance de l'automobilité et du volume de trafic, plus forte que prévue, et un développement urbain contrôlé mais constant de l'agglomération ont conduit à une congestion importante, à un dysfonctionnement de cette voirie et, plus généralement, à celui des quartiers traversés (proximité immédiate d'immeubles d'habitat, de bureaux, d'équipements et d'espaces verts).

Le projet "A7/ZRW Groningen" présenté dans cette étude a été élaboré avec l'objectif d'optimiser l'infrastructure existante en séparant au maximum le trafic local du trafic de transit et de construire un nouveau chaînon autoroutier entre les sections sud et est du boulevard circulaire traversant ou contournant la ville. La solution choisie reportée cependant à plus tard, au cours d'une éventuelle deuxième phase, la construction d'une rocade de contournement sud de l'A7 (la "tangentielle sud"), souhaitée par la Ville mais dont les partenaires ont jugé que le coût était disproportionné par rapport aux 15% de trafic qu'elle devait traiter.

- *Après une Synthèse de l'ensemble de l'étude, le Préambule* présente le contexte administratif et politique de ce projet, son historique, ses caractéristiques techniques principales et le schéma de la procédure dite "Tracé/Mer" qu'a parcouru le projet pendant une dizaine d'années jusqu'à sa réalisation prévue pour débuter en 2004 et qui a finalement été retardée. Cette procédure - obligatoire pour toutes les infrastructures routières, ferroviaires et fluviales du réseau principal - constitue une approche fondée sur la mesure des impacts de différentes alternatives d'où émerge progressivement un "projet", non-donné au départ; elle est traitée, avec les documents et les nombreuses concertations et enquêtes publiques qui la caractérisent, au cours des différents chapitres qui suivent.

- *Le Partenariat* - prévu par la procédure - associe dès le départ l'Etat, à travers la Direction régionale du nord des Pays-Bas (DNN) du ministère des Transports (V&W), les collectivités locales concernées (province, communes) et les habitants à l'ensemble du processus de planification et d'élaboration du projet. Bien organisé, il a permis au maître d'ouvrage-gestionnaire de l'A7/boulevard circulaire sud, la DNN/V&W, d'élaborer un projet routier intégré dans les différents programmes et plans d'aménagement du territoire et d'urbanisme, acceptable par tous, habitants et autres tiers acteurs compris.

- *Le processus d'élaboration du programme*, traité ensuite, met en lumière les différences avec la procédure française et présente les alternatives et leurs variantes (mesures d'optimisation de l'infrastructure existante, variantes de rocade, création d'un chaînon autoroutier manquant) et même un scénario pour contribuer à la réussite du projet par la mise en place (hors projet) d'une offre alternative transport public de haute qualité et différentes autres mesures liant urbanisme et déplacements, propres à freiner la croissance du trafic automobile. Sont présentés aussi : la méthode et les critères utilisés pour mesurer les impacts de ces alternatives soumises à plusieurs reprises à la concertation et le lien avec les projets urbains et de transport public de la Ville de Groningen.

- *La conception*, au sens français du terme, ne peut commencer qu'après le choix, par le ministre des Transports de LA solution - en l'occurrence un ensemble de mesures extraites des alternatives, la construction du chaînon manquant de type autoroutier mais non la rocade - après discussions, négociations et compromis avec les autorités locales et après intégration des avis et réactions du public, associations et autres tiers acteurs. Après la présentation de la structure de projet et sa manière de fonctionner, sont abordées l'élaboration et la conception du projet dont les différents sous-projets font l'objet d'une description technique.

- *Le chapitre Compétences et organisation des services* de la DNN donne des indications sur les pratiques de la décentralisation néerlandaise, l'organisation des équipes de projet (intégrant de nombreux experts et bureaux d'étude extérieurs auxquels il est, de tradition, beaucoup fait appel aux Pays-Bas), les rapports avec les partenaires et les procédures de qualité, de validation scientifique et de contrôle de conformité.
- *La concertation qui devient souvent participation* est intégrée et formalisée dès l'amont dans la procédure Tracé/Mer; les différents moments clefs de la concertation sont donnés (dont une pré-enquête et deux enquêtes publiques formelles) et les formes innovantes et complémentaires voulues par le chef de projet sont soulignées.
- *En guise de conclusion, les points forts du projet A7/ZRW* et les différences avec l'approche française sont indiquées, un glossaire en fin d'ouvrage permettant de s'y retrouver dans le maquis des sigles et abréviations - très utilisés aux Pays-Bas - qui émaillent le texte.

SYNTHÈSE

Cas de l'A7/boulevard circulaire sud Groningen

L'étude du cas de l'A7/boulevard circulaire sud de Groningen (ou : A7/ZRW pour "Zuidelijke ringweg", en abrégé) fait partie de l'enquête sur des exemples étrangers entreprise par le Certu - Direction des routes. Elle montre que, au moyen d'une procédure qui s'impose à tout projet de grande infrastructure aux Pays-Bas, le maître d'ouvrage-gestionnaire - le ministère des Transports qui est aussi financeur et maître d'œuvre - procède par mesure d'impacts et se fonde sur une approche partenariale qui associe très en amont les habitants et autres tiers acteurs. Au cœur du système, la culture de négociation propre au fonctionnement de la société néerlandaise, qui permet le plus souvent d'aboutir à un compromis acceptable par tous les partenaires dans le cadre d'un budget donné. Les partenaires ont ainsi pu se mettre d'accord sur des mesures d'optimisation du boulevard circulaire sud et sur la construction d'un court tracé de type autoroutier, même si la Ville de Groningen, très en faveur d'une nouvelle rocade pour décongestionner le boulevard circulaire, risque de ne pas la voir se réaliser, ni de pouvoir mettre en œuvre la suite de son ambitieux plan de transport public autour d'un nouvel axe lourd, dans les conditions actuelles de forte réduction des aides de l'Etat à l'investissement en matière routière et de transports.



Source : Communautés européennes, 1995-2003

Définitions

Le boulevard circulaire sud fait partie de l'A7- axe principal de liaison entre Amsterdam à l'ouest, passant sur la digue qui ferme l'IJsselmeer, puis par la ville de Groningen au nord-est vers l'Allemagne. Il traverse les quartiers sud de Groningen (176.000 habitants), centre d'un bassin de vie composé de 15 communes. Parmi ces dernières, la ville de Assen, la seconde ville (moyenne) en importance de cet ensemble situé à cheval sur deux provinces des trois provinces du nord-est : Groningen et Drenthe.

Conçu à l'origine pour le trafic local, le boulevard circulaire sud ne devait que provisoirement faire partie de l'A7 pour laquelle un tracé de rocade autoroutière avait été prévu plus au sud, hors agglomération, qui n'a finalement jamais été construite. Résultat : cet axe continue à assurer une double fonction : transit 15% et trafic local 85% et se bloque régulièrement pendant une heure ou plus chaque jour en amont des carrefours à feux du boulevard. Or, le bon fonctionnement de cette partie supérieure du "T" (l'A7/ZRW et l'A28 qui relie Assen à Groningen) est vital pour le développement économique de la région.

Si rien n'est fait, les services déconcentrés du ministère des Transports ont pu calculer que, en nombre de véhicules-kilomètres, le trafic sur l'A7/ZRW qui fait partie du réseau routier principal risque de s'accroître de plus de 46% à l'horizon 2010, alors que d'ores et déjà la congestion est au-delà des normes admises par le ministère des Transports pour ce type d'infrastructure. Résultat : une éviction de plus en plus grande du trafic automobile vers les axes secondaires alentour, pourtant souvent en "zone 30", un accroissement de la pollution de l'air et des nuisances sonores dans ces quartiers d'habitation datant des années 60. De plus et, peut-être surtout, la congestion chronique signifie une diminution de l'accessibilité de la ville de Groningen (activités, commerces, université, hôpitaux,...) et des communications plus difficiles avec les autres communes du bassin de vie.

Ces diverses raisons ont conduit les responsables politiques locaux et la Direction régionale nord (DNN) du ministère des Transports à élaborer le projet qui fait l'objet de la présente monographie.

Le projet A7/ZRW

Pour résoudre les problèmes de congestion, d'accès à la ville et de qualité de l'environnement autour de l'A7/ZRW, il a été décidé au cours d'une procédure appelée "Tracé/Mer" concrétisant l'approche par impacts néerlandaise, d'optimiser l'infrastructure existante - en séparant au maximum le trafic local du trafic de transit - et de construire un nouveau chaînon autoroutier manquant entre les sections sud et est du boulevard circulaire pour un coût total de 107 millions €. La solution choisie - un ensemble de mesures dites "Langman", empruntant des solutions à différentes alternatives étudiées en détail - reporte cependant à plus tard, au cours d'une éventuelle deuxième phase, la construction d'une rocade de contournement sud de l'A7 (la "tangentielle sud" dont la réalisation à elle seule coûterait 545 millions €) pour laquelle aucun financement n'a pu être trouvé; elle a, de plus, été jugée hors de proportion avec les 15% de trafic qu'elle devrait permettre de détourner du boulevard circulaire sud.

Enseignements

Aux Pays-Bas, il n'existe pas de distinction entre maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre; c'est l'Etat - que l'on désignera ici par le terme maître d'ouvrage-gestionnaire - qui conçoit, finance, réalise et gère les grandes infrastructures. Une procédure spéciale dite "Tracé/Mer" (procédure des tracés et de leurs impacts) a été mise en place en 1994. Décrite avec ses différentes étapes et ses principaux documents, son déroulement permet de comprendre comment ce pays procède en matière de conception, élaboration et réalisation de tout projet de grande infrastructure (routière, fluviale et ferrée). On voit très bien aussi comment, sans programme au départ, "un projet" s'élabore progressivement à partir d'ébauches de solutions sous forme d'alternatives à plusieurs variantes qui sont toutes chiffrées, évaluées sur leurs impacts et analysées sur leur capacité à résoudre le problème posé (ici, la congestion). Au cours de cette procédure, une pré-enquête et deux enquêtes publiques formelles sont organisées, souvent complétées comme à Groningen par différentes actions d'information et de communication auprès de la population, permettant d'associer dès l'amont les collectivités locales concernées, les habitants et d'autres tiers acteurs au processus de planification et de décision afin d'aboutir à une solution acceptable par tous.

Ce que la procédure ou les documents ne disent pas mais qui s'observe aisément, c'est la culture de négociation et de compromis qui prévaut entre partenaires tout au long de la procédure, notamment dans des plates-formes de discussion informelles ou dans des commissions établies (entre provinces et villes) extérieures au projet. Ces instances permettent aux collectivités locales de peser davantage face au ministre des Transports - et celui de l'Environnement - et de replacer le projet routier dans la logique des différents plans et programmes urbains, de déplacements et d'environnement de la Province et des villes. Négociations et compromis se pratiquent aussi à l'intérieur des structures mises en place pour le projet : groupe de pilotage (où se retrouvent d'ailleurs élus et techniciens de haut niveau de la Province et de la Ville participant aux plates-formes et autres commissions de planification et de discussion), groupe-projet et groupes de travail.

Il ressort de l'étude que, malgré le cadre fixe défini par la procédure Tracé/Mer, les services déconcentrés du ministère des Transports - DNN (Direction régionale du nord) chargée de l'étude et de la réalisation du projet) - ont une grande latitude pour définir les relations avec leurs partenaires, composer leurs équipes de projet et organiser la concertation. A cette occasion, les grands principes de répartition de compétences entre niveau central et niveau local sont mis en lumière.

Enfin, il est à souligner que, jusqu'à la dernière étape de la procédure, la souplesse est grande - moins qu'en Allemagne tout de même, du moins dans l'exemple de Düsseldorf traité par ailleurs - pour intégrer des aspects ou des problématiques non prévues au départ. C'est ainsi par exemple que, face à une levée de boucliers dès le début de la première procédure (qui avait provisoirement bloqué celle-ci), face à des mesures d'élargissement de l'infrastructure assez dures, il a été décidé d'adjoindre - en vue du démarrage d'une seconde procédure - d'une part, différentes alternatives de rocade situées plus au sud du boulevard circulaire et, d'autre part, de soumettre à la concertation des habitants (en même temps que les différentes alternatives du projet proprement dit), sous forme de scénario hors projet, une offre alternative de transport public destinée à optimiser la solution choisie concernant l'infrastructure. Non seulement la Ville de Groningen avait déjà étudié cet important projet, mais les habitants et autres tiers acteurs ont exprimé à plusieurs reprises leur scepticisme vis-à-vis d'un projet purement routier, préférant que les partenaires recherchent des solutions alternatives (transports publics, vélo, stationnement) pour réduire la demande d'automobilité.

PRÉAMBULE

CONTEXTE ET PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DU PROJET

Avant de passer à la présentation des principales caractéristiques du projet, il semble utile de faire quelques remarques préalables sur l'absence de distinction entre maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre, l'organisation administrative et politique des Pays-Bas et la procédure de prise de décision Tracé/Mer qui, sur la base de plusieurs idées de solution permet d'aboutir à un "projet" élaboré par étapes avec une forte implication des partenaires locaux et différents tiers acteurs. Suivront des éléments du contexte de la planification et une présentation des acteurs afin de pouvoir appréhender analogies et différences avec le système français - et avec les politiques et mesures allemandes d'ailleurs.

Remarques préalables

Absence de distinction Maîtrise d'ouvrage/Maîtrise d'œuvre

- Il n'y a pas aux Pays-Bas de distinction entre maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre. C'est le ministre des Transports (V&W : Verkeer en Waterstaat : circulation et gestion de l'eau) qui est responsable de la réalisation et de l'évolution du réseau principal d'infrastructures, qu'elles soient routières, ferroviaires ou fluviales. C'est donc l'Etat qui en est en même temps maître d'ouvrage et maître d'œuvre. Par convention, nous l'appellerons : *maître d'ouvrage-gestionnaire*.

- Concrètement, ce sont les *directions régionales provinciales* (généralement une par province) du "Rijkswaterstaat" (RWS : direction des travaux publics et de la gestion de l'eau du ministère V&W) qui conçoivent, financent, construisent, entretiennent et gèrent le réseau principal. Par leur nature et leurs compétences, ces services déconcentrés du ministère des Transports (dans le cas de l'A7/bvd circulaire sud, il s'agit de la Direction régionale du nord ou DNN pour les trois provinces du nord-est des Pays-Bas) correspondent assez aux DDE françaises; ils sont en relation directe avec les élus, les professionnels locaux et avec les services centraux du ministère. La DNN, par exemple, est responsable, à travers des groupes de projet *ad hoc*, de projets du type boulevard circulaire/A7 de Groningen et à travers les services internes de surveillance et d'entretien du réseau routier qu'elle gère.

- Dans le cadre d'une procédure appelée "Tracé/Mer" (cf ci-après), elles gardent une grande latitude pour organiser le déroulement de celle-ci et la participation des habitants, entreprises, associations, chambres de commerce et autres tiers acteurs, à condition de respecter les différentes étapes et formes de la procédure.

- S'il y a lieu de garder à l'esprit cette non-distinction, c'est qu'elle est fondamentale, notamment dans le jeu des acteurs et la détermination des objectifs qui interviennent différemment aux Pays-Bas qu'en France (cf Programme).

Abrégé d'organisation administrative des Pays-Bas

- Les Pays-Bas sont un royaume parlementaire de 16 millions d'habitants - autant qu'en région Ile-de-France ou dans le Land de Rhénanie du Nord-Westphalie (cf monographie sur Düsseldorf) - qui comporte 12 provinces et quelque 500 communes issues d'un regroupement entrepris par les gouvernements successifs dès avant la 2e guerre mondiale, accéléré ensuite et qui est bien en place depuis les années 1960.

- Le Conseil municipal et les élus des provinces ne disposent pas du même type de pouvoir qu'en France :

. Dans les *municipalités*, les élus qui siègent au Conseil municipal ("*gemeenteraad*") sont issus des partis qui ont remporté les élections (à la proportionnelle intégrale) et doivent donc toujours former une coalition; le Conseil municipal nomme - pour la gestion au jour le jour des affaires de la commune

- les "échevins" ("*wethouders*") qui, avec le maire ("*burgemeester*", toujours nommé par la Reine sur proposition du/des parti(s) majoritaire(s) de la coalition), forment le Bureau de la commune dont aucun membre ne peut être élu. Largement professionnalisés, maire et échevins ("*Burgemeester en Wethouders*") dirigent la commune.

. Même scénario à la Province où un collège de députés ("*Gedeputeerde Staten*") administre la province, sous la direction d'un "commissaire de la Reine", nommé par elle sur proposition des élus du "Collège de la Province" ("*Provinciale Staten*").

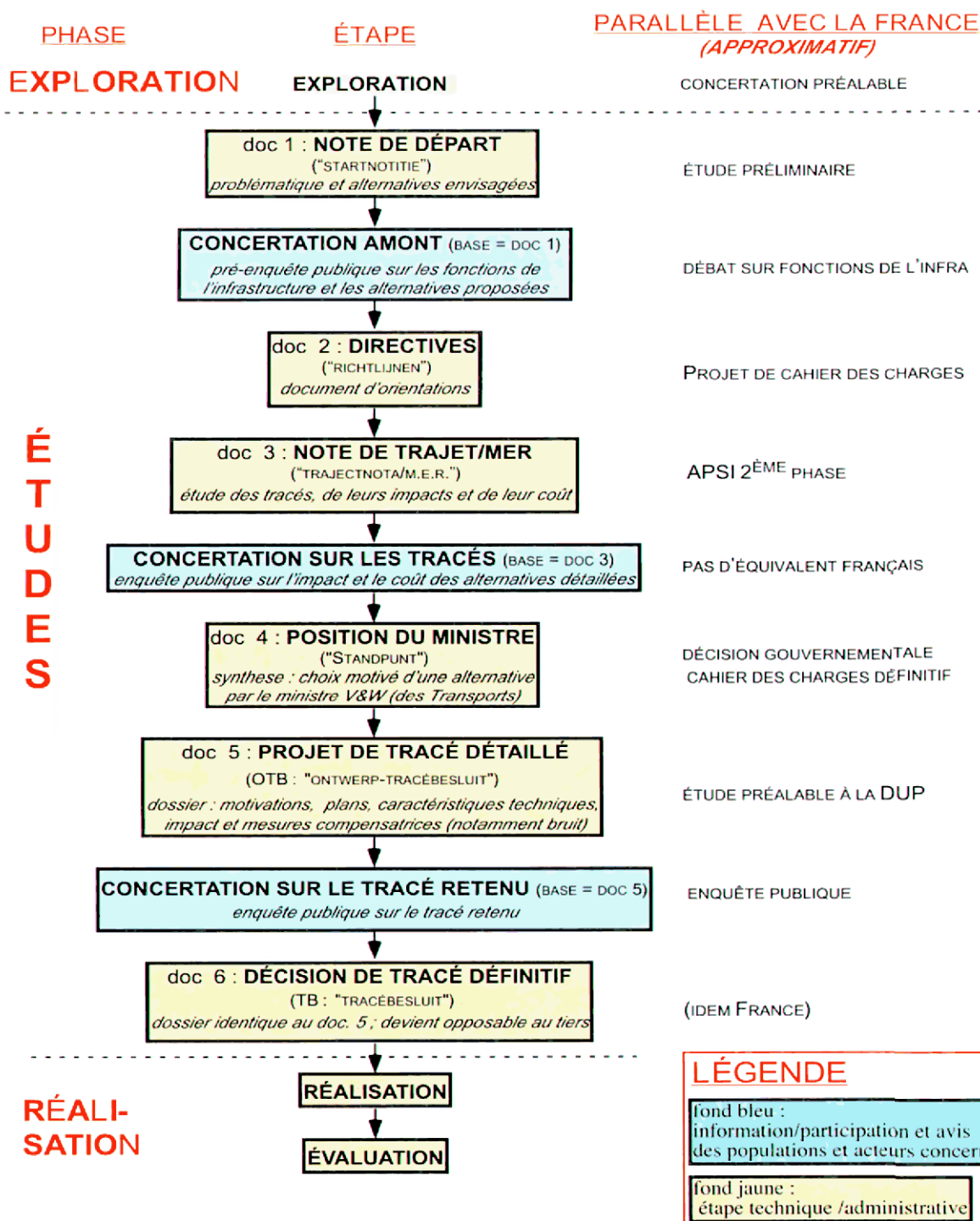
- Il n'y a pas de 3e niveau de type Région française aux Pays-Bas, même s'il existe depuis quelques années des structures de coopération intercommunale ("*kaderwetgebieden*", au nombre de 7 définis par la loi) de type bassin de vie où les provinces et les communes sont représentées pour résoudre l'ensemble des problèmes qui se posent. Il existe d'autres instances de discussion-négociation entre villes et province qui, sans être officielles, sont extrêmement efficaces - comme la plate-forme "BAG" par exemple (voir glossaire et chapitre Partenariat) - pour poser et tenter de résoudre très en amont les problèmes de développement, d'infrastructures, de transports, d'environnement et d'aménagement du territoire.

Procédure Tracé/Mer et organisation de la décision en matière d'infrastructures

- Le Parlement décide de la programmation et du budget des grandes infrastructures (routières, ferroviaires et fluviales) qu'il finance et de leur étalement dans le temps; l'initiative et la proposition reviennent au ministre des Transports, responsable de la réalisation et de la gestion du réseau à travers ses services déconcentrés. Le ministre du Logement, de l'aménagement du territoire et de l'environnement (Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer : VROM) participe à l'ensemble du processus de décision en la matière (voir schéma Tracé/Mer).

- La procédure Tracé/Mer (voir page suivante) - que l'on qualifiera en français de "procédure des tracés et de leurs impacts" - est issue de la loi sur les tracés (*Tracéwet*) et de la loi sur la gestion de l'environnement (*Wet Milieubeheer*) qui rend obligatoire pour tout grand projet d'infrastructure une étude d'impacts sur l'environnement du point de vue bruit, pollution, conservation du milieu, faune et flore,... ("*milieu effect rapportage*" ou "*m.e.r. en abrégé*"). Appliquée dès 1994, elle a été rationalisée et intégrée dans la loi sur les tracés et s'applique, dans sa forme actuelle, depuis octobre 2000. Objectif : rendre le processus plus rapide, plus efficace et moins coûteux, d'une part, et y faire participer, d'autre part, dès l'amont et tout au long de la planification et de l'étude jusqu'au tracé définitif, outre les élus, la population, les acteurs économiques, les associations et tous les autres partis concernés aux côtés des professionnels et des techniciens des services déconcentrés (au niveau des provinces) du ministère des Transports.

SCHÉMA DE LA PROCÉDURE DITE "TRACÉ-MER" pour toutes les infrastructures routières, ferroviaires et fluviales du réseau principal



Approche par alternatives d'où émerge progressivement un "projet"

- Dans cette procédure, on part d'idées (ou "alternatives") de solution pour aboutir à un projet acceptable par tous les acteurs; parmi ces alternatives, doivent obligatoirement être proposées, chiffrées, étudiées dans le détail et évaluées sur leurs impacts (par rapport à une situation de référence fixée en début de procédure) : la solution au fil de l'eau - appelée *alternative "zéro"* - celle qui est la plus favorable à l'environnement et celle qui est la moins chère par rapport aux critères retenus. C'est une approche d'impacts et non une approche d'objectifs.

- Le seul "objectif" pour le projet A7/ZRW - où il s'agit de mettre fin à la congestion - est l'amélioration du fonctionnement de l'infrastructure avec le moins de dommages pour l'environnement et le maximum de facilité d'accès aux activités économiques et commerciales

Le choix définitif d'une solution - ou d'un ensemble de mesures comme dans le cas de l'A7 - incombe au ministre après de nombreuses discussions et négociations Etat-municipalités, Etat-province et au niveau local entre communes, province et direction régionale du ministère des Transports. Au cours de ces discussions (directes et locales dans certaines plates-formes et instances) chacun s'exprime et fait valoir ses objectifs propres. C'est ainsi que dans le cadre d'un budget précis (MIT, voir ci-dessous), ces acteurs aboutissent à un compromis en tenant compte de l'avis d'une commission nationale "m.e.r." (voir ci-après) et selon les résultats de la concertation/participation qui intervient tout au long de la procédure.

Une commission nationale indépendante m.e.r.

Une Commission nationale m.e.r., organe indépendant créé en même temps que la procédure Tracé/Mer, constitue, pour chaque grand projet, un groupe de travail *ad hoc* (experts indépendants d'horizons divers) pour donner son avis à deux moments-clés de la procédure. Il s'agit d'abord du moment où le ministre doit, en début de procédure, émettre des Directives pour orienter les études (qui aboutiront à la Note de trajet avec ses nombreuses alternatives) et, plus tard, lorsqu'il doit choisir (dans le document "Position du ministre") la solution qui sera mise en œuvre et qui aboutira au Projet de tracé détaillé OTB et TB (voir schéma ci-dessus).

Contexte

Au niveau national, en matière de planification et de financement les documents suivants sont importants :

MIT ("*Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport*") : il s'agit du Programme national des infrastructures de transport où sont inscrits les projets de grandes infrastructures routières, ferroviaires et fluviales dont le financement par l'Etat est pratiquement assuré pour la partie nationale; A7/boulevard circulaire sud y figure, mais pour la première phase seulement, c'est-à-dire sans la tangentielle sud qui pourrait être envisagée dans une seconde phase, non encore financée.

5e Schéma national d'aménagement du territoire

Dans ce schéma, les villes de Groningen et de Assen (à environ 15 km au sud-sud-est de Groningen) sont désignées comme faisant partie d'un des 6 "réseaux de villes" néerlandais qui doivent chercher à se développer de manière "régionale", intercommunale, en matière d'habitat, d'activité économique, de loisirs et d'infrastructures. La "*vision régionale Groningen-Assen 2030*" (cf ci-dessous) est le nom du document et de la stratégie qui fixent le développement d'un tel réseau de villes pour le bassin de vie de Groningen.

2e Schéma national circulation-transports (SVV II)

Entré en vigueur en 1988, le SVV II fondait la politique de mobilité aux Pays-Bas; il avait pour principal objectif de réduire la croissance automobile, sinon de stabiliser le nombre de véhicules-kilomètres, tout en améliorant l'accessibilité, la vivabilité et la sécurité routière. Par des plans ambitieux comme le "Masterplan fiets" (vélo), d'importants investissements en transport public et en matières de réduction du stationnement et de création de "*transferia*" (parcs-relais d'un nouveau type, utilisés comme outils anti-congestion pour sortir les habitants de leur voiture et "remplir" les bus*) et autres P&R. Depuis quelques années, le vent a tourné et la tendance du nouveau schéma, le "NVVP", toujours en préparation du fait des récents changements de majorité et de gouvernement, semble être beaucoup moins "défavorable" à la voiture.

* voir "*Le transferium de Groningen : un parc-relais pour remplir les bus*", Francine Loiseau, *Transport public* N° 1029, octobre 2003

Au niveau provincial et communal il est important de savoir :

Compétences en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme

Même si la décentralisation et la déconcentration sont en cours aux Pays-Bas depuis plus de 20 ans, on note souvent une sorte de pouvoir de décision à deux niveaux; en d'autres termes, on y trouve des *compétences partagées*, un peu comme en Allemagne, du moins en matière d'aménagement du territoire et de transports. Ainsi, par exemple, la compétence urbanisme appartient aux communes, mais c'est la Province qui oriente, contrôle et valide (ou non) le POS ("*bestemmingsplan*"), même adopté par les élus des communes.

La compétence aménagement du territoire revient à la Province; elle établit ses propres plans mais elle doit tenir compte à son tour des orientations nationales (voir au chapitre Partenariat le "POP", plan provincial d'environnement). C'est la Province qui, *in fine*, selon les directives nationales, contrôle, maîtrise et oriente le développement et l'étalement des villes sur son territoire à travers les POS des communes qui doivent être compatibles avec les plans de la Province.

Accords Langman (3 provinces) :

Accords signés au milieu des années 90 entre l'Etat et les 3 provinces du nord des Pays-Bas Groningen, la Frise (Friesland) et Drenthe, pour rattraper le retard économique de cette partie du nord des Pays-Bas. Il s'agit d'un grand nombre de projets de développement d'activités et d'emplois établis par l'ensemble des collectivités locales du nord, financés par l'Etat dans un souci d'équité vis-à-vis des autres provinces, surtout vis-à-vis du densément peuplé et urbanisé "Randstad" à l'ouest des Pays-Bas où les grands bassins de vie d'Amsterdam, Rotterdam, La Haye et Utrecht se touchent presque sans discontinuité. Il est fort probable que, sans cette dotation d'Etat appelée les "*Langman gelden*" ou budget Langman (qui a assuré le financement du projet A7/bvd circulaire) le projet n'aurait pas pu voir le jour.

"Compas pour le Nord" (3 provinces) :

Compas pour le Nord est le nom donné à la stratégie adoptée par les 3 provinces de Groningen, de la Frise et de Drenthe, pour le développement territorial et économique du nord des Pays-Bas, financée en partie par le "Budget Langman" (voir ci-dessus). La Province de Groningen a souhaité pour sa part aborder ces problèmes de développement dans un plan provincial d'environnement (ou "POP", voir ci-après).

Plan provincial d'environnement

De type SCOT, le "*POP : provinciaal omgevingsplan*", ou Plan provincial d'environnement, est relativement nouveau aux Pays-Bas. Il a une approche intégrée en ce qu'il remplace, dans la province de Groningen les 4 plans suivants : schéma directeur provincial, plan de gestion de l'eau (les voies d'eau, les lacs, polders, etc.), plan de gestion de l'environnement et plan de mobilité.

Vision "régionale" Groningen-Assen 2030

A l'initiative de la province de Groningen qui a notamment pour mission d'accompagner le développement de la centralité de la ville de Groningen (une des 20 villes-centres des Pays-Bas ou "communes C20"), un plan de développement a été défini à l'horizon 2030 pour l'ensemble du bassin de vie ("*regio*") de Groningen. C'est ainsi que les deux provinces de Groningen et de Drenthe (où se trouve Assen), la ville de Groningen et la ville de Assen ont signé en 1996 avec les 13 autres communes du bassin de vie une *convention pour le développement en matière d'habitat, d'activité économique, de déplacements, d'infrastructures (notamment routières) et de loisirs*.

Historique

Dans les études de tracés, les Néerlandais distinguent :

- les *alternatives* (repérées par des lettres) correspondant aux grandes options techniques et de tracé; pour chacune des alternatives, une ou plusieurs variantes sont proposées en fonction de choix techniques plus ponctuels et repérés par des indices (exemple : C-3).
- et des *scénarios*, en l'occurrence, un seul, hors projet, de transport public principalement, à la charge des collectivités locales (province, communes avec subventions d'Etat) destiné à optimiser la solution choisie qui se trouve être un ensemble de mesures extraites de différentes alternatives.

HISTORIQUE DES ETAPES TRACÉ/MER
DU PROJET A7/BVD CIRCULAIRE SUD DE GRONINGEN

Numéro Doc.	ÉTAPE	ALTERNATIVES ENVISAGÉES	DATE
1	NOTE de DÉPART	Alternatives A (dont le tracé Euvelgunne) et B avec élargissements "durs"; périmètre restreint à "la route"	mai 1992
	<i>CONCERTATION AMONT</i>	<i>Alternatives A et B etc., globalement rejetées par la population qui demande une alternative TC</i>	1992
2	DIRECTIVES du ministre	Le ministre oriente l'étude détaillée vers les alternatives A et B, et la mise au point d'une "alternative" TC (qui deviendra scénario plus tard)	sept. 1992
	Entrée en vigueur Tracé-wet	couplage avec procédure m.e.r. de 1992	janv. 1994
1-bis	2^{ème} NOTE DE DÉPART (complémentaire à la première)	Mise à l'étude d'un périmètre plus large; reprise des alternatives A+B avec améliorations en place et tracé Euvelgunne + ajout des alternatives C (avec tangentielle sud courte) et D (tangentielle sud longue)	mars 1996
	2^{ème} CONCERTATION AMONT	<i>Nouvelle concertation sur la base du document 1bis : - nouvelles alternatives jugées excessives par beaucoup et trop onéreuses pour les 15% de trafic de transit; - elles traversent en outre des zones fragiles; - à nouveau demande d'une solution TC + vélo + stationnement</i>	avril 1996
2-bis	2^{èmes} DIRECTIVES du ministre	Nouvelles directives incluant pour étude détaillée certaines variantes des alternatives A et B + celle de la tangentielle sud (C et D) et le tracé Euvelgunne	déc 1996
3	NOTE DE TRAJET/MER	La note de trajet/Mer concerne les alternatives A à D, leurs impacts et leur coût + le "scénario" E qui remplace, après concertation avec Ville et Province, l'alternative TC qui seule ne peut résoudre le problème posé et fera dorénavant partie d'une série de discussions pour parvenir à un accord hors projet entre ministre, Ville et Province	jan97-nov98
	ENQUÊTE PUBLIQUE SUR LES TRACÉS	<i>Sur toutes les alternatives (A à D) + scénario E hors projet; tenue d'un premier "marché de l'info" mi-1998</i>	déc. 98
4	POSITION DU MINISTRE	<ul style="list-style-type: none"> • Le ministre définit la solution choisie : adaptation de diverses mesures infra (extraites des alternatives A et B + construction du tracé Euvelgunne) appelées "mesures Langman" financées par l'Etat sur le budget Langman de développement économique des trois provinces du nord • Le ministre mentionne la possibilité de parvenir à un accord avec les collectivités locales, hors projet, hors financement, en matière de transport public (scénario E) pour optimiser la solution choisie • L'alternative C3 est mentionnée comme solution qui emporte la préférence des collectivités locales au cas où à l'horizon 2007/2008 les mesures Langman et les mesures d'accompagnement n'auront pas résolu les problèmes de congestion et au cas où un financement pourra être trouvé au cours d'une éventuelle 2^e phase pour laquelle il sera cependant nécessaire d'organiser une nouvelle procédure (partielle) pour élaborer un nouvel (O)TB 	mars 2000
5	PROJET DE TRACÉ DÉTAILLÉ	Comporte 4 sous-projets (mesures Langman) concernant le projet A7/bvd.circulaire sud (ou : A7/ZRW Groningen)	déc 2001
	CONCERTATION SUR LE TRACÉ PROPOSÉ	<i>Sur les mesures Langman A7/ZRW; acceptation</i>	janv. 2002
6	DÉCISION DE TRACÉ DÉFINITIF	Mesures Langman A7/ZRW et décision d'organiser 3 nouveaux "marchés de l'info" à partir de 2002 pour tenir la population informée des travaux	juin 2002

Définition du problème

Construit au cours des années 1960 à travers les quartiers sud de la ville et conçu au départ pour le trafic local, le boulevard circulaire sud (ZRW) ne devait que provisoirement supporter le trafic de transit de l'A7.

Du provisoire qui dure

Un contournement autoroutier situé plus au sud aurait dû être construit à l'extérieur de la ville pour séparer ces deux trafics et ne l'a pas été. D'où une congestion importante qui a fini par poser de graves problèmes de fonctionnement à la ville et risque d'annuler les résultats positifs des politiques de déplacements et de "ville compacte" entreprises depuis plus de 20 ans à Groningen pour améliorer la "vivabilité" du centre-ville et de l'ensemble des quartiers, y modérer la circulation tout en garantissant l'accessibilité des commerces, bureaux et services et maîtriser l'étalement urbain. La pression et l'intensité du trafic automobile posent en outre des problèmes de pollution, de bruit et d'insécurité routière, y compris dans les quartiers situés autour du boulevard circulaire vers lequel "s'évadent" de plus en plus d'automobilistes.

Une croissance de trafic plus forte que prévu

Or la croissance annuelle moyenne du trafic sur la section boulevard circulaire de l'A7 est de 5%, ce qui est supérieur à la croissance annuelle moyenne de l'A7 et des autres grandes infrastructures du nord (3%); c'est ainsi que le trafic y a plus que doublé depuis 1986. Le trafic actuel est d'environ 77.000 véhicules/jour (2001/2002) et si rien n'est fait, on s'attend à ce qu'il monte à 107.000 veh/jour à l'horizon 2010. Cette alternative au fil de l'eau, dite alternative "zéro", par rapport à la situation de référence fixée à 1994, est jugée insupportable par la Ville de Groningen qui souhaite stabiliser le trafic à 68.000 véhicules/jour (chiffres de 1998/1999).

Premiers travaux insuffisants

Les travaux menés depuis les années 1980 se sont rapidement révélés insuffisants, notamment sur les carrefours Julianaplein, Europaplein et Vrijheidsplein; ils avaient été fondés, comme les alternatives de la première procédure, sur une prévision de croissance moindre des intensités de trafic que celles observées depuis 1994 et c'est ainsi que les problèmes de congestion, d'accessibilité, de nuisances sonores et de pollution de l'air se sont accrues. D'où la nécessité de revoir les calculs et d'entamer une seconde procédure (1996) pour laquelle d'autres alternatives ont été ajoutées aux premières (voir historique)

La répartition actuelle des trafics sur l'A7/boulevard circulaire sud est la suivante : 15% de transit longue distance et 85% de trafic local à destination ou au départ de Groningen.

Type d'infrastructure

Il s'agit d'une autoroute urbaine, évoluant sur la section centrale vers la voie rapide urbaine (proche du type VRU U80), avec des carrefours dénivelés et d'autres à niveau.

Le boulevard circulaire sud de Groningen



Profil type 2x2 voies en section courante (photo VdB)

.... près de la "Gasunie" (bâtiment rose)

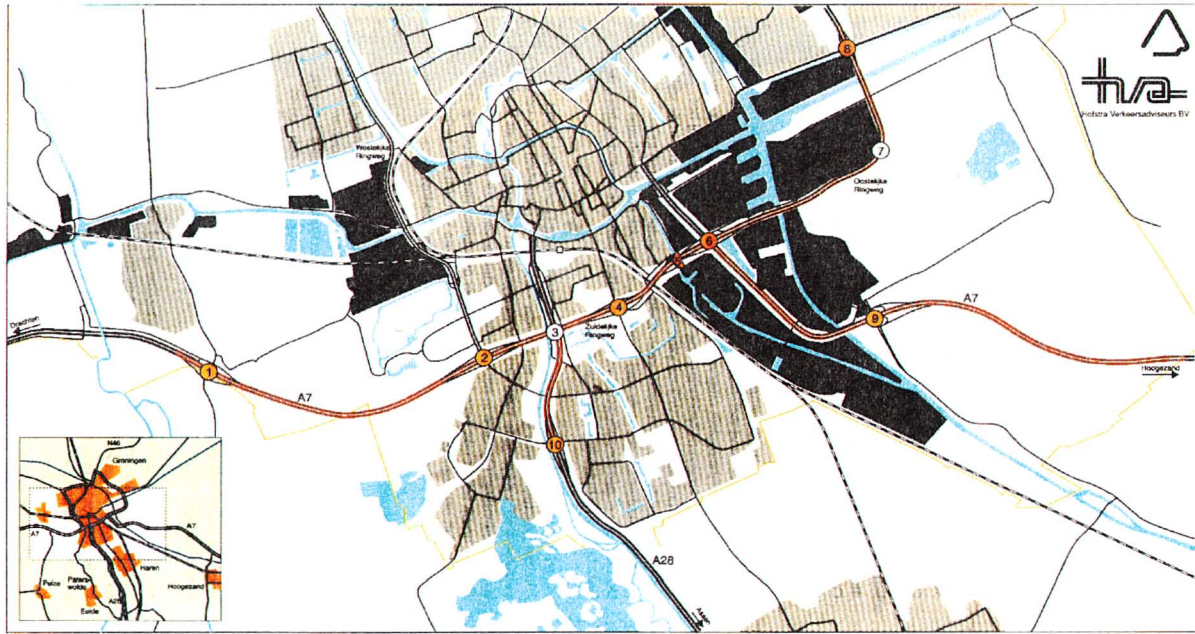


2x3 à 2x5 voies en approche des carrefours (VdB)

Fonctions de l'infrastructure

- Continuité de l'A7-E22 (autoroute de liaison principale Amsterdam-frontière allemande passant sur la digue de l'IJsselmeer) et lien avec l'A28-E232 (autoroute vers Assen et le centre des Pays-Bas : Utrecht)
- Section sud du boulevard circulaire (5 points d'échange avec la ville sur la section commune A7/bd circulaire sud)

PLAN D'ENSEMBLE DE LA SITUATION ACTUELLE



Légende :

- | | |
|--------------------------|--------------------|
| 1- échangeur de Hoogkerk | 6- Europaplein |
| 2- Vrijheidsplein | 7- Driebond |
| 3- Julianaplein | 8- Damsterdiep |
| 4- Hereweg | 9- Westerbroek |
| 5- Winschoterdiep | 10- Groningen-Zuid |

Carrefours : en blanc : à niveau;
en jaune-orangé : dénivelé;
en jaune-orangé (demi-cercle) : carrefour avec dénivelé
et demi-échangeur

(extrait de : *Tracéwetprocedure ZRW Groningen, aanvullende startnotitie (Note de départ complémentaire), RWS/ DNN, mars 1996; carte HVA-Hofstra Verkeersadviseurs BV*)

Longueur concernée

L'ensemble des voies étudiées couvre un linéaire de 13 km se décomposant ainsi :

- A7 ouest : 3,5 km
- Section commune A7-bd circulaire : 2,5 km
- A28 (sud) en section urbaine : 1 km
- Bd circulaire sud et partie est : 3 km
- A7 est : 3 km

Les "alternatives" pour la rocade "tangentielle sud" ont été soumises à la procédure Tracé/Mer. Depuis la prise de position de la ministre de l'époque (mars 2000, voir historique), l'hypothèse de la tangentielle sud n'est plus envisagée qu'à moyen terme et ne fait donc pas partie du projet brièvement décrit ci-après.

Présentation du projet

Brève description

Le projet, tel qu'il est issu de la phase d'élaboration et d'étude du projet A7/boulevard circulaire sud (ZRW) concerne différentes sections de la partie commune A7/ZRW et le prolongement de ce dernier vers l'est jusqu'à un nouveau tracé plus direct entre l'A7 est et la section est du bd circulaire (appelé "Euvelgunnetracé"). Pour la 1ère phase, aucune variante de la tangentielle sud n'est prévue.

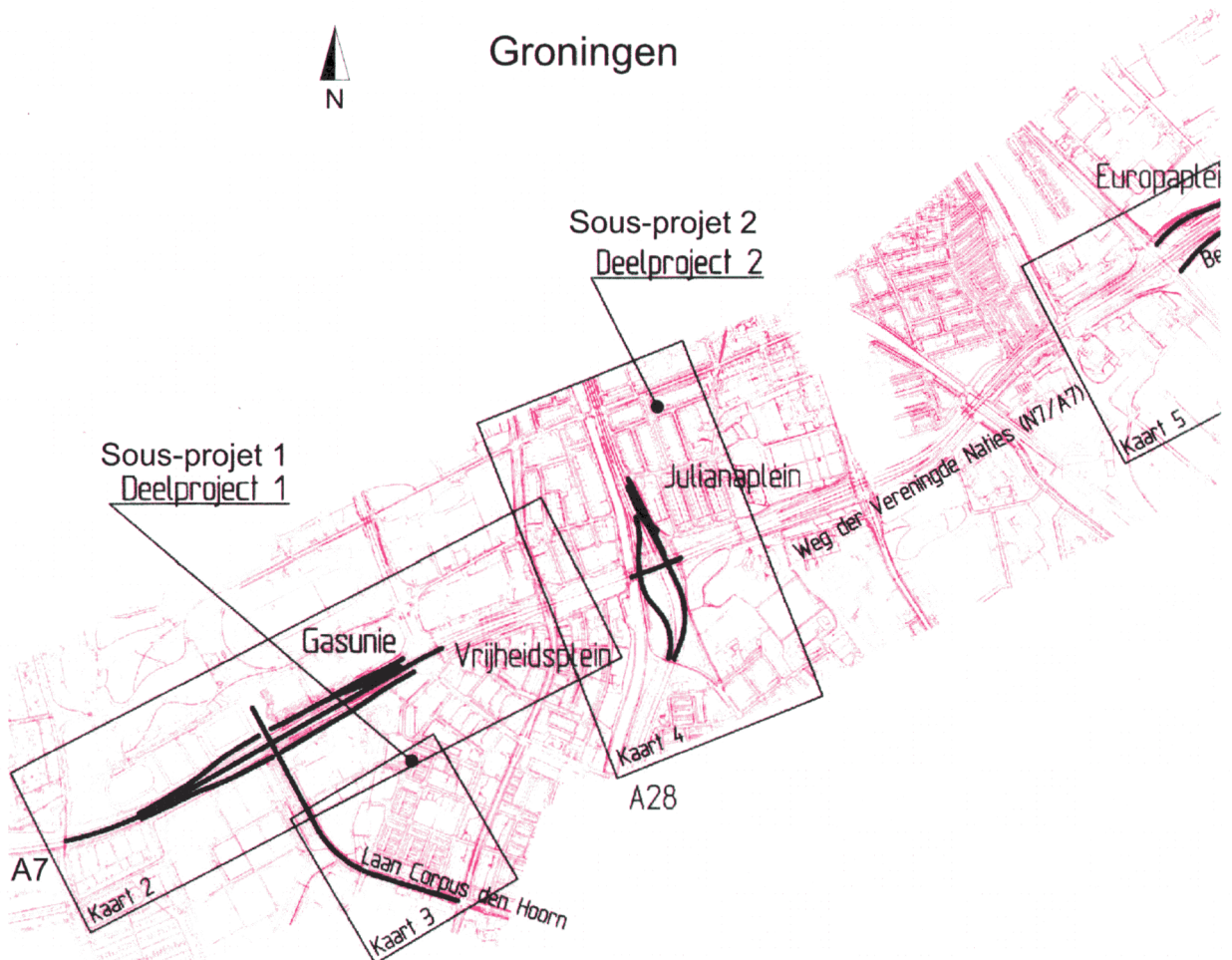
L'objectif principal du projet étant de mettre fin à la congestion en séparant au maximum les flux de transit de ceux du trafic local, des "by-passes" (contre-allées) sont prévus pour l'A7/ZRW ainsi que le traitement de tous les carrefours importants, entre autres (d'ouest en est) :

- A7-boulevard circulaire ouest : "Vrijheidsplein", dénivelé sous l'A7 (giratoire)
- A7 et A28 "Julianaplein", actuellement à niveau (feux), recevra deux passages souterrains pour le trafic local en provenance du sud (A28) ou de la ville pour l'A28
- Boulevard circulaire est - A7 : "Europaplein".

En outre, une voie locale (Corpus den Hoorn, voir plan d'ensemble du projet ci-après) est traitée et financée dans le cadre de ce projet sur 3,75 km.

Le projet, que l'on désigne aussi par l'appellation "mesures Langman" (voir accords Langman, pages précédentes), couvre au total 6,5 km, dont 2 km de tracé nouveau avec trois (demi-)échangeurs; les mesures ont été extraites des différentes alternatives proposées - hormis celles de la tangentielle sud. Entre les sections/carrefours concernés par ces mesures (voir plan ci-dessous) n'existe pas toujours une continuité directe; cependant, les sections courantes intermédiaires font l'objet de travaux de grand entretien.

PLAN D'ENSEMBLE (PARTIES 1 et 2)



PLAN D'ENSEMBLE (PARTIES 3 ET 4)
(à l'est des parties 1 et 2)



Des travaux de "grand entretien"

Hors projet, des travaux de grand entretien et d'entretien dit "régulier" ont été prévus sur les sections non-concernées par les mesures Langman et ont commencé, comme prévu, dès 2002. Par grand entretien, il faut entendre : outre la pose d'une nouvelle couche d'enrobé (entretien normal), l'enlèvement des anciennes couches, l'entretien/réparation des viaducs, accotements, glissières de sécurité, etc., de sorte que l'infrastructure puisse servir quelques années de plus sans rencontrer de problèmes. Pour les viaducs cela veut dire, outre la pose d'une nouvelle couche d'enrobé, des réparations du béton de la structure et la peinture du viaduc; pour les ponts, le grand entretien couvre la réparation/remplacement de la surface et des parties mécaniques et électroniques du pont (les ponts aux Pays-Bas étant rarement fixes NDLR).

Réalisation, montant des travaux et état fin 2003

Coûts

Le coût du projet a été estimé à 107 millions €; *il faut y ajouter* le coût des études (5 millions €, autre ligne de crédit du ministère), celui de la mise au point des plans de réalisation détaillée et de la rémunération de l'entreprise qui réalisera les travaux, soit environ 10 à 15% du montant du projet également en sus des 107 millions €.

Si la rocade a pour l'heure été exclue du projet, c'est principalement en raison de son coût (545 millions €) pour lequel aucun financement n'a encore été trouvé.

Les travaux d'entretien courant (20 millions €) et de grand entretien (120 millions €) - *hors projet* - ont eu lieu à partir de 2002 sur les sections courantes de l'A7/ZRW non touchées par le projet.

L'ensemble du projet est financé par l'Etat : le budget Langman pour l'essentiel, le reste étant inscrit sur d'autres lignes budgétaires du ministère des Transports.

Réalisation

La réalisation des mesures dites "Langman" a été retardée de deux ans pour des raisons budgétaires (nationales) et ne devrait commencer (travaux préparatoires) qu'en 2005. A l'heure actuelle, fin 2003, alors que la procédure Tracé/Mer est terminée, la mise au point des plans de réalisation détaillée continue sous la direction d'un nouveau chef de projet. Comme souvent, cette partie du projet, ainsi que la réalisation elle-même, sont confiées au secteur privé sur appel d'offres sous la direction et le suivi de ce nouveau chef de projet.

La ville de Groningen et la Direction régionale DNN poursuivent aussi l'information des habitants, d'abord en ce qui concerne les travaux d'entretien, puis en prévision de la réalisation future du projet. Naturellement, les négociations entre Ville et Province de Groningen et le ministère des Transports se poursuivent concernant le financement de la forte amélioration des transports publics urbains, régionaux et ferrés que Ville et Province souhaitent intégrer en un seul système autour d'un nouvel axe lourd (un tramway sans doute) afin d'optimiser la solution infrastructurelle choisie pour mettre fin à la congestion sur l'A7/boulevard circulaire sud.

Enjeux, principaux acteurs

Les enjeux sont différents selon les acteurs et selon les périodes.

Les partenaires :

- le maître d'ouvrage, gestionnaire et financeur du projet : le ministre des Transports qui "commande" l'ouvrage à la DNN (*Directie Noord-Nederland*, Direction régionale du ministère des Transports) qui assure la conception, l'élaboration du projet et sa réalisation.
- la Ville de Groningen
- la ville de Haren, bordant Groningen au sud, sur l'A28
- la Province de Groningen

Les acteurs locaux :

Les habitants et autres tiers acteurs (associations, chambres de commerce,...) qui en cours de procédure, dans la tradition de négociation en cours aux Pays-Bas et par la volonté du chef de projet sont pratiquement devenus de vrais "partenaires" du projet, du moins dans le choix de la solution.

Les acteurs au niveau central :

- le ministre des Transports (V&W) en consultation avec le ministre du Logement, de l'aménagement du territoire et de l'environnement (VROM)
- la direction générale Transports du ministère V&W
- la Commission nationale m.e.r.

L'enjeu principal pour l'Etat est la qualité de circulation sur la partie du boulevard où transite le trafic de l'A7 (15% du trafic total); son objectif : faire en sorte que les flux soient optimisés. L'A7/boulevard circulaire Groningen figure au schéma national circulation et transports (SVVII) couvrant la période 1986-2010 comme infrastructure à élargir. Cela explique les premières alternatives jugées trop dures par la population qui s'y est opposée.

L'Etat souhaite, en outre, une meilleure organisation des échanges et éventuellement une nouvelle hiérarchie du réseau (rétrocession à la commune de certaines sections).

L'enjeu principal pour la Ville reste l'accessibilité de Groningen; vient en seconde position la qualité de vie dans le centre-ville, les quartiers traversés par le boulevard circulaire et dans les autres quartiers alentour.

L'objectif partagé par la Ville et la Province : à l'origine, il s'agissait surtout pour la Ville d'améliorer l'accessibilité de la ville et de réduire les nuisances pour les riverains directs; ensuite elle a beaucoup insisté pour qu'une solution de rocade soit construite pour optimiser à terme la solution retenue; enfin, notamment au moyen du tracé Euvelgunnel, Ville et Province souhaitent que l'ensemble des travaux puisse permettre d'accompagner le développement économique et l'urbanisation de la ville de Groningen à l'est et celui du bassin de vie Groningen-Assen. Il était important, enfin, d'améliorer la qualité de vie dans toute la ville, mise à rude épreuve par la pollution croissante de l'air et du niveau de bruit.

PARTENARIAT

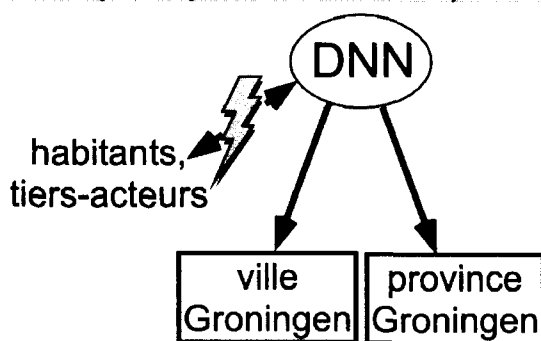
Aux Pays-Bas, le partenariat et la concertation-participation - qui vont de pair - ont un cadre réglementaire précis, affiné au cours des années 1970, élargi et rationalisé au cours des années 1980, que les acteurs locaux ont intégré dans leurs pratiques et ont même souvent devancé.

Le partenariat est plus ou moins actif selon les projets, ce qui dépend du chef de projet (la DNN en l'occurrence) et de la façon dont il associe ses partenaires principaux (Ville de Groningen et Province) à l'élaboration même du projet.

L'obligation pour toutes les grandes infrastructures de suivre la procédure Tracé/Mer date de 1994. Celle-ci fixe des étapes (et des documents) obligatoires, bien intégrées et suivies par les acteurs locaux. Le plus souvent, cependant, et notamment dans le cas du projet de l'A7/ZRW en matière d'implication des acteurs locaux, le maître d'ouvrage-gestionnaire, ici la Direction régionale déconcentrée du ministère des Transports, représentée par le chef de projet, va bien au-delà de ses obligations vis-à-vis de ses partenaires principaux, en les associant dès le départ à l'élaboration du projet. Dans le même esprit, afin d'aboutir à un compromis acceptable par tous, le chef de projet est également allé au-delà de la pré-enquête et des deux enquêtes publiques formelles prévues par la procédure en organisant notamment des marchés de l'information (voir à Concertation).

Origine du partenariat

CARTE DES ACTEURS EN 1992 (1ère procédure Tracé)



Lors de la mise en route de la première procédure en 1992, le projet A7/ZRW n'avait éveillé qu'un intérêt restreint de la Ville et de la Province (qui participaient pourtant au groupe de travail mis en place par la DNN). Lorsque la population riveraine a réagi négativement lors de la première consultation amont, la Ville s'est fortement impliquée. Les habitants avaient rejeté les alternatives proposées qui concernaient des élargissements importants du bvd circulaire au détriment de nombreux espaces verts. Sans que, pour autant, elles permettent de mettre fin (à moyen terme) à la congestion selon les prévisions de trafic calculées pour ces premières alternatives.

C'est alors que, après l'échec de cette première tentative peu intégrée, et du fait de l'accroissement continu de la congestion, un véritable partenariat s'est instauré au moyen d'une série de discussions entre la Ville et la Province et entre celles-ci et la DNN dans la logique de l'élaboration d'une convention de développement pour le bassin de vie de Groningen intégrant habitat, activité économique, déplacements, infrastructures (routières et fluviales) et loisirs (voir plus loin "BAG").

Partenaires et acteurs

- Les partenaires principaux (DNN, Ville et Province) ont ainsi convenu de lancer une seconde procédure en intégrant le projet infrastructurel dans un contexte plus large le transformant en véritable outil de développement pour Groningen et tout le bassin de vie.

Pour ce faire, le périmètre du projet a été élargi vers le sud et vers l'est, au-delà de la simple bande routière, afin d'étendre sa zone d'influence et d'inclure l'étude d'une rocade sud et d'un *nouveau tracé de type autoroutier (Euvelgunne)* à l'est, à proximité d'une voie d'eau importante. Cela devait rendre possible le développement de nouvelles zones d'activités et de nouveaux quartiers d'habitat dans le

sud et l'est de l'agglomération prévus dans les plans urbains de Groningen, non encore validés à l'époque par la Province (et qui depuis l'ont été). Le nouveau tracé attirera certes un trafic supplémentaire mais contribuera aussi à mieux séparer en amont les trafics de transit et de desserte locale. Il fait l'objet d'un choix délibéré des partenaires locaux et a été intégré désormais - avec les autres parties du projet - dans les plans de développement urbain du bassin de vie dont il améliore fortement l'accessibilité. Il s'agit du développement économique des trois provinces du nord pour lesquelles le budget Langman (voir préambule) a été créé, grâce auquel le projet A7/ZRW a d'ailleurs pu être financé.

La Ville et la Province de Groningen et dans une moindre mesure, la ville de Haren, située immédiatement au sud de Groningen, au bord de l'A28, ont ainsi été associées très étroitement par la DNN dès la Note de départ de la (seconde) procédure (voir historique), c'est-à-dire dès le stade de la définition du problème et de la recherche d'alternatives pour le résoudre.

On peut considérer leur participation comme d'autant plus logique que l'on se souvient de la répartition du trafic : un trafic local pour l'essentiel (85%), le transit ne représentant que 15% du volume de circulation sur la section "boulevard circulaire sud" de l'A7. De plus, une partie du trafic local peut être considérée comme du trafic interne à la ville; en effet, comme à Göteborg, Brême ou un temps à Besançon, la ville a été divisée en quartiers "étanches" entre eux pour éviter que le trafic automobile de transit ne traverse la ville de part en part et pour inciter les visiteurs du centre à utiliser les transports publics ou le vélo, les deux modes qui, avec la marche à pied, peuvent y accéder directement et sans détours. Pour passer d'un quartier à un autre, l'automobiliste, lui, doit ressortir "en boucle" vers le boulevard circulaire pour entrer au quartier suivant.

- Outre ces partenaires locaux directs, on note le rôle des services centraux du ministère des Transports (contrôle) et celui de la Commission m.e.r. (prescription, évaluation). Les autres acteurs ont été sollicités, soit de manière obligatoire - comme la population - soit à l'initiative du chef de projet, à partir du moment où celui-ci avait choisi un processus d'étude ouvert ("*open process*"), faisant largement appel à de tiers acteurs comme les chambres de commerce, les associations et autres groupements pour, en quelque sorte, élaborer (ou faire avancer) le projet ensemble.

Formalisation des étapes et des documents d'élaboration du projet

Les différents documents élaborés tout au long de la procédure sont d'abord négociés entre les partenaires dans le cadre de la procédure (et sur le fond en amont et autour de celle-ci) à l'initiative du chef de projet (de la DNN) puis validés et édités par les services centraux du ministère qui contrôlent d'abord si les alternatives et solutions correspondent aux critères de qualité de l'ingénierie civile nationale et vérifient par ailleurs si la procédure et les enquêtes publiques ont bien eu lieu dans les délais et termes prévus par la loi et si les avis et orientations de la Commission m.e.r., composée d'experts ad hoc, ont bien été pris en compte.

Pour le contenu de ces documents, voir schémas et pour avoir un aperçu de leur contenu, voir au chapitre Programme.

Trois niveaux de planification territoriale

Dans ce pays très urbanisé, où l'espace est rare et considéré comme précieux, les enjeux liés à l'environnement, à l'agriculture et aux transports sont essentiels. Ainsi, par comparaison avec la situation française, la planification revêt une importance particulière et ne peut obéir à une logique d'expansion. L'Etat a un rôle central dans le dispositif (voir ci-dessous) et a en général le dernier mot, par Provinces interposées.

L'Etat exerce, à travers les orientations fixées par le schéma national d'aménagement du territoire, une forte influence sur toutes les procédures et décisions *des provinces et des communes* en matière d'aménagement du territoire, d'urbanisme et de planification des routes.

Il intervient, outre par la procédure Tracé/Mer dans le cas des grandes infrastructures routières, ferroviaires et fluviales ou en matière d'aménagement du territoire dans les Provinces, par différentes lois et directives, des programmes ou des schémas nationaux, ainsi que par des normes (bruit, pollution de l'air,...) et des critères de qualité dont il sera question au chapitre Compétences-organisation des services.

C'est ainsi que la 5e édition du Schéma national d'aménagement du territoire indique, notamment, que la ville de Groningen constitue une des vingt grandes communes (les "communes C20") du pays dont la Province doit contribuer à développer la centralité (voir Préambule) au moyen d'un fonctionnement en réseau avec les communes alentour pour former un véritable bassin de vie dont les échanges devront être facilités et dont le développement devra s'effectuer en commun.

Les Provinces sont compétentes pour coordonner en matière routière et d'aménagement du territoire tous les projets en cours dans les communes ou dans la province elle-même et en contrôler la conformité avec les orientations du Gouvernement et les plans des provinces elles-mêmes. Dans la province de Groningen, c'est le "POP" ou plan d'environnement provincial ("*Provinciaal Omgevingsplan*") qui intègre et remplace divers schémas et plans obligatoires : le schéma directeur provincial d'aménagement du territoire ("*streekplan*"), le plan de gestion de l'eau, le plan de gestion de l'environnement et le plan de mobilité. Puisque, en termes de temps, le problème du bassin de vie de Groningen se posait avant celui de la Province, la Province a commencé par le POP du bassin de vie de Groningen (cf Vision régionale Groningen-Assen 2030) qu'elle a intégré ensuite, en 2001, dans le POP pour l'ensemble de la Province. Dans les deux cas, elle a soumis l'élaboration du plan à la procédure Mer ("*milieu effecten rapportage*" : évaluation des impacts sur l'environnement).

Les communes sont compétentes en matière d'urbanisme, même si elles en partagent la responsabilité avec la Province (qui contrôle et valide ou non).

- Elles établissent d'abord - comme en Allemagne - un "plan de structure" ("*structuurplan*"), concernant les orientations globales de l'urbanisme de la commune, ses grands principes de développement qui doivent être compatibles avec ceux de la Province et les choix nationaux en matière de planification territoriale. La Ville de Groningen en est depuis les premières études autour de l'A7/ZRW de 1990-1992 à son troisième *plan de structure* qui a évolué sous l'influence, notamment, du POP de la province et de la Convention "Vision régionale Assen-Groningen 2030".

- Les communes établissent surtout un "*bestemmingsplan*", c'est-à-dire un plan d'occupation des sols (comme le PLU français), établi théoriquement tous les 10 ans, seul document municipal opposable aux tiers. Etant donné son importance, ce plan doit passer par deux phases. Une première phase communale au cours de laquelle le pré-projet est soumis très en amont aux services déconcentrés des ministères dans la Province - tels la DNN - et au public. Après différents allers-retours, le pré-projet est soumis avec avis et réactions à une première enquête publique avant de devenir "projet" et passer, après le vote par le conseil municipal, par une seconde phase, provinciale, cette fois, débutant par une seconde enquête publique (procédure qui ressemble beaucoup à la procédure Tracé/Mer).

- Le Collège des députés de la Province, en vue de valider ou non le projet de plan, l'évalue et en détermine la compatibilité avec ses propres orientations et celles de l'Etat en matière d'aménagement du territoire. Une fois validé et en l'absence de recours, le projet devient définitif en tant que "*bestemmingsplan*" et peut ainsi s'opposer aux tiers. Lorsque les ministres (Transports et Environnement) signent une décision de tracé (TB, voir schéma Tracé/Mer), lui aussi opposable aux tiers, celle-ci modifie d'office le POS local, sans qu'il soit besoin de faire suivre à celui-ci une procédure de révision spécifique : un simple additif suffit.

En réalité, en amont même de l'avant-projet, des discussions et négociations s'engagent entre commune et Province sur le développement de telle ou telle zone à urbaniser; la Province, notamment dans le cas de Groningen en a refusé un certain nombre, estimant qu'elles étaient mal placées, mal desservies selon les critères et orientations gouvernementales en cours à ce moment-là.

Organisation des acteurs et liens avec la planification territoriale

Au niveau pratique, le lien entre planification territoriale et le projet A7/bvd circulaire sud (A7/ZRW) par exemple est assuré d'une manière formelle - comme dans toutes les provinces - par la *Commission de planification provinciale* et, dans le cas qui nous occupe, de manière informelle au sein d'une plateforme de discussion et de négociation : le BAG (voir ci-après). *Il y a donc très clairement une procédure formelle et une négociation informelle dont la "Position du ministre" résume l'essentiel.*

Commission de planification provinciale

La loi sur l'aménagement du territoire oblige communes et provinces à soumettre pour avis et autorisation tous les plans touchant à l'aménagement territorial au service déconcentré et/ou au représentant provincial des ministères suivants : Aménagement du territoire et environnement (VROM); Transports (V&W); Affaires économiques (EZ); Agriculture, nature et Pêche (LNV).

Concrètement, cela s'effectue au sein de la "Commission de planification provinciale" (PPC) compétente pour tous les sujets concernant la planification. S'y retrouvent, sous la présidence d'un membre du Collège des députés de la Province, les fonctionnaires les plus haut placés dans les services déconcentrés, comme le directeur de la DNN et des experts d'horizons divers.

La fonction de cette PPC n'est pas seulement de valider les plans soumis, travail préparé dans des groupes de travail par thème, mais surtout de donner des directives précises et d'innover, de trouver de nouvelles idées pour donner corps, au niveau provincial, aux orientations du Gouvernement.

C'est cette Commission qui maîtrise concrètement le développement urbain et évite l'étalement et le mitage quand cela est contenu dans la politique et les programmes de l'Etat et ses propres plans et programmes. Dans la province de Groningen, c'est cette commission qui est à l'origine du POP concernant le bassin de Groningen intégré ensuite dans le POP de la Province.

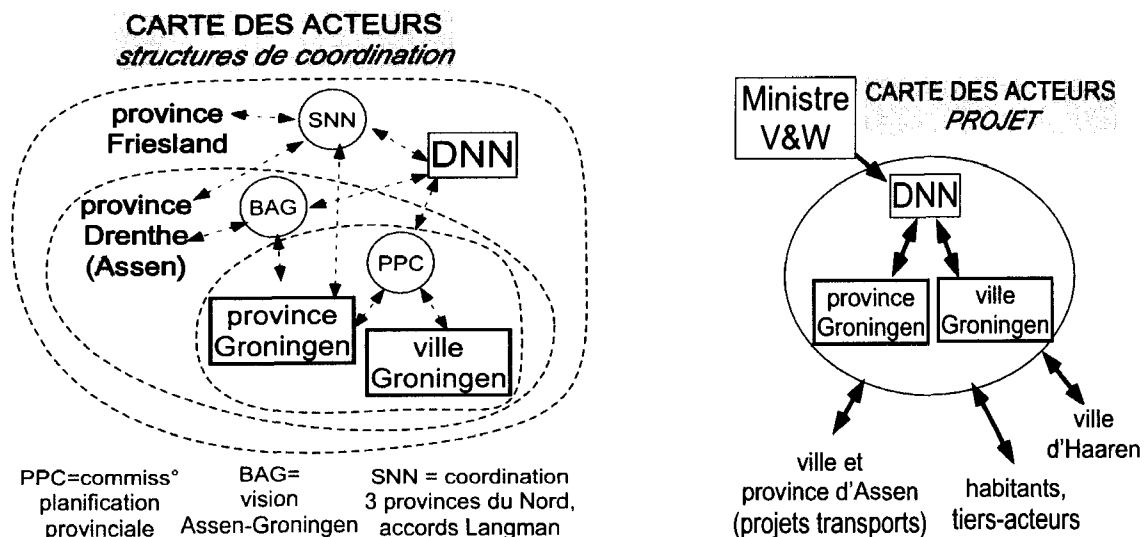
Plate-forme de collaboration du Nord : SNN

Afin de peser davantage auprès du Cabinet, les trois provinces du nord ont créé une "plate-forme de collaboration des provinces du Nord des Pays-Bas", la SNN ("Samenwerkingsverband Noord-Nederland"). Elle traite de tous les problèmes et projets des provinces de Groningen, de Frise et de Drenthe, les inventorie, leur donne un degré de priorité et prépare ainsi les discussions avec le cabinet des ministres concernés. Bien entendu, l'A7/boulevard circulaire sud a été souvent à l'ordre du jour lors des entretiens périodiques (2 par an) avec le ministre des Transports. Le directeur de la DNN siège aussi dans cette plate-forme.

Plate-forme "BAG"

- BAG est une plate-forme informelle mais efficace de discussion et de négociation où se retrouvent responsables politiques et techniques de la province, de la ville de Groningen et, notamment, la DNN. Elle a beaucoup évolué depuis sa création au début des années 1990. Ne traitant au départ que des problèmes d'accessibilité de l'agglomération de Groningen (d'où son nom : BAG = "Berikbaarheid agglomeratie Groningen", soit : Accessibilité de l'agglomération de Groningen), elle s'est progressivement développée pour traiter d'autres sujets que les routes et les transports et à ce titre, le projet A7/boulevard circulaire sud.

- Assez rapidement son champ s'est élargi à d'autres sujets et à une autre province : celle de Drenthe, pour pouvoir inclure, notamment, les discussions concernant la "Vision régionale Assen-Groningen 2030", signée en 1996/1997 par les deux provinces et 13 communes en dehors de Groningen et de Assen pour le développement en commun en matière d'habitat, d'activité économique, de déplacements, d'infrastructures et de loisirs.



Son intitulé complet est d'ailleurs devenu : "*Regiovisie/BAG*" (Vision régionale/BAG) et y participent les "députés" des deux provinces du nord et au moins les "échevins" des grandes communes de Groningen et de Assen responsables des portefeuilles transports et aménagement du territoire/urbanisme.

- *Les discussions qui ont lieu au sein de cette plate-forme* sont larges, de l'ordre de la négociation politique et financière et non pas de l'ordre de l'évaluation technique qui s'effectue selon des critères objectifs (voir Programme) et par projet. Son rôle n'est donc pas d'évaluer les projets au sens où on l'entend en France. Cependant, il est bien certain que si, *après réalisation du projet sur le boulevard circulaire sud* la situation ne s'y améliore pas en termes de congestion aux alentours de 2007-2009, les responsables politiques de la ville de Groningen insisteront beaucoup auprès de leurs collègues du BAG pour obtenir que la DNN / ministère des Transports lance la "deuxième phase" du projet A7/ZRW, c'est-à-dire la rocade sud et trouver les financements Etat adéquats.

Liens entre BAG et la structure de projet A7/ZRW

- *C'est au sein et à partir de la plate-forme BAG* qu'ont eu lieu (et continuent à avoir lieu fin 2003) l'essentiel des discussions et des négociations entre élus et responsables techniques des autorités locales (provinces, communes) et du ministère (DNN) concernant un grand nombre de sujets d'aménagement du territoire, d'infrastructures, etc. et donc concernant le projet l'A7/ZRW. Le directeur de la DNN, représentant le ministère des Transports au plus haut niveau dans la province de Groningen, participe à cette plate-forme.

- *Puisque les partenaires sont les mêmes que ceux qui participent à la structure de projet* (voir chapitre Conception), il n'y a pas de problème de coordination. En effet, la plate-forme est un lieu de discussion et de négociation informel; le Comité de pilotage, en revanche, qui est le premier niveau de la structure de projet de l' A7/ZRW qui en compte trois, est un lieu formel de décision concerné par ce seul projet. Sous le comité de pilotage (niveau 1) se trouve le groupe-projet autour du chef de projet (niveau 2) dont dépendent de nombreux groupes de travail thématiques (niveau 3).

Financement et poids de l'élément financier

L'élément financier a fortement pesé sur la prise de décision et sur l'ampleur du projet. Etant donné qu'il s'agit d'une voie qui fait partie du réseau principal, il n'y a pas eu co-financement du projet A7/bvd circulaire sud, les travaux étant entièrement pris en charge par l'Etat, au moyen cette fois du "budget Langman". C'est donc ce budget qui finance les "mesures Langman" du nom du président de la commission ayant négocié avec l'Etat tout un "paquet" de mesures et de financements pour les trois provinces du nord pour accélérer et intensifier leur développement économique.

Chiffrage des alternatives

- *Lors du calcul du coût des différentes alternatives dans la Note de trajet/Mer* (voir Programme), le coût de la rocade sud - environ 545 millions € pour la variante C3 - a été jugé trop élevé par rapport aux 15% de trafic qu'elle doit traiter. Par conséquent, les représentants Ville, Province et Direction régionale DNN au plus haut niveau, jusqu'au ministre, se sont mis d'accord pour trouver une autre solution. Il s'est agi, finalement, de mesures extraites des alternatives, regroupées en 4 sous-projets optimisant *ensemble* davantage l'infrastructure que n'importe laquelle des variantes d'alternatives seules.

- *La réalisation éventuelle de la rocade a été repoussée à une (possible) 2e phase* pour laquelle, cependant, aucun engagement formel n'a été pris, seule la phase 1 (mesures Langman) étant financée. C'est principalement la Ville de Groningen, la plus en faveur de la rocade, qui a su négocier cette 2e phase éventuelle, afin de pouvoir faire les réservations foncières nécessaires dans son POS. Maintenant que le début des travaux de réalisation du projet a été repoussé à 2005, la prise en compte d'une éventuelle 2e phase a elle aussi été repoussée.

- *De plus, pour optimiser les mesures Langman*, dans une série d'accords de principe, la Ville et la Province de Groningen se sont engagées dans le cadre du système des taux de subvention pratiqués au cours des années 1990 (90% de subvention d'Etat pour les projets de transport public d'un coût supérieur à 25 millions de florins (1€ = 2,203 florins), à intensifier un important programme d'investissements lourds pour améliorer, intégrer et étendre à tout le bassin de vie les services de

transport public urbain, régional et ferré autour d'un nouvel axe lourd, en principe un tramway. Si la Ville a commencé l'intégration du système au moyen d'un appel d'offres, les subventions Etat, autres que celles concernant l'exploitation ne sont pas assurées.

Le coût du projet A7/ZRW

Le coût du projet, c'est-à-dire les travaux Langman qui en constituent la première phase, a été estimé à 235 millions de florins en mars 2000 (soit environ 107 millions €). Ce montant, inscrit au MIT 2000-2004 a été pris en charge par l'Etat à travers le budget Langman. Une bonne partie de ce montant est consacrée aux écrans anti-bruit et aux doubles vitrages qui sont nécessaires pour les logements proches du boulevard circulaire sud afin de les protéger du bruit actuel et futur.

Coûts supplémentaires

Le coût du projet doit encore être augmenté de 10 à 15% en sus des 107 millions €, frais pris également en charge par l'Etat pour tout ce qui concerne l'établissement du cahier des charges des travaux, l'évaluation des devis des entreprises concernant la conception détaillée des tunnels et des travaux eux-mêmes pour lesquels des plans d'exécution au 1:500e et même au 1:100e doivent être établis, étant donné que, même au stade du tracé définitif, les plans issus de la procédure ne sont qu'au 1:2500e; s'y ajoute enfin le coût des revêtements à utiliser et de la surveillance et du contrôle des travaux à mener par le chef de projet "travaux" de la DNN. Le coût (très élevé) des études (environ 5 millions €) a été pris en charge comme les autres frais par l'Etat (ministère des Transports).

Subventions

La grille des subventions et les dotations globales de l'Etat aux provinces (qui redistribuent aux communes) sont en cours de modification. Jusqu'en 2003 les investissements routiers de moins de 25 millions de florins (11,35 millions €) devaient être pris en charge par la Province et la commune sur les dotations globales d'investissement attribuées par l'Etat, alors que, au-dessus de ce montant, une subvention de 50% pouvait être demandée à l'Etat pour les investissements routiers et de 90% pour les investissements en transport public. Il semble que le plafond des investissements sans subvention va monter en 2004, alors que les dotations globales, elles, vont baisser...

Partenariat public-privé

Depuis l'an 2000 environ, il est de plus en plus question aux Pays-Bas d'une collaboration entre secteur public et secteur privé ("*private-public samenwerking*" ou PPS) et/ou d'un "financement conjoint privé-public. Dans certains cas, pour débloquer une situation, Province et direction locale du ministère s'efforcent de rechercher de telles collaborations. Mais, contrairement à ce qui se passe au Royaume-Uni où l'on est passé au stade de l'action et de la mise en œuvre dans ce domaine, on est seulement passé à un stade d'expérimentation aux Pays-Bas, au moyen d'un certain nombre de projets pilotes. Vu la précision des procédures, on peut supposer avec le chef de projet du projet A7/ZRW - qu'une telle approche nécessiterait une autre manière de procéder dans l'élaboration et l'architecture des projets et des processus de décision.

PROCESSUS D'ÉLABORATION DU PROGRAMME

Il sera question ci-dessous du "processus d'élaboration du projet", le terme "programme" et la notion "d'objectifs" - au sens où l'entendent la loi MOP et le Certu en France - recouvrant des réalités bien différentes d'un pays à l'autre.

En effet, comme on le verra ci-après, le problème rencontré par l'infrastructure est exposé et des ébauches de solution proposées et discutées au cours d'une "phase exploratoire". Elle conduit le ministre à enclencher ou non la "phase d'étude" en vue de l'élaboration d'un projet. Seront traités ensuite les documents principaux qui marquent les moments les plus importants de la procédure Tracé/Mer et les négociations auxquelles leur contenu donne lieu. L'ensemble des négociations et accords et le résultat de la procédure à ce stade sont résumés dans la "Position du ministre" qui désigne la solution retenue et porte décision de la réalisation du projet pour un financement donné. Commence alors la mise au point de cette solution qui conduit au projet de tracé détaillé et au tracé définitif (OTB et TB) traités dans le chapitre Conception.

Les liens avec les projets urbains conduits par la ville de Groningen sont également établis.

Comparaisons France Pays-Bas

En France, comme aux Pays-Bas, une phase exploratoire existe qui a approximativement la même fonction, même si les formes et les décisions auxquelles elle mène sont différentes.

Phase exploratoire ...

- *En France*, au cours de la phase exploratoire, la loi du 12 juillet 1985 spécifie dans son article 2 que : "le maître d'ouvrage définit dans le programme les objectifs de l'opération et les besoins qu'elle doit satisfaire ainsi que les contraintes et exigences de qualité sociale, urbanistique, architecturale, fonctionnelle, technique et économique, d'insertion dans le paysage et de protection de l'environnement, relatives à la réalisation et à l'utilisation de l'ouvrage".

Un pré-programme, validé par le maître d'ouvrage, clôt la phase d'exploration du projet et synthétise les consultations et les études préalables; il formalise objectifs, choix des options, plusieurs scénarios et moyens financiers et doit, selon la loi MOP (maîtrise d'ouvrage publique), "permettre le déclenchement de la phase opérationnelle avec la décision de lancer l'opération).

- *Aux Pays-Bas*, au moment où, en France, on parle de programme, de projet et d'objectifs, le souci du maître d'ouvrage-gestionnaire (ministère des Transports/Direction régionale déconcentrée) se centre surtout sur le problème à traiter. Ce qui est de l'ordre des besoins, des contraintes et des exigences de qualité existe en dehors des projets dans les lois et les normes, d'une part, et dans l'expertise très avancée (centralisée, comme la maîtrise d'ouvrage, au ministère des Transports) en matière de construction et d'entretien des infrastructures, d'autre part. Les critères d'évaluation de chaque projet découlant de ces normes, lois et aussi des politiques en vigueur sont résumés dans le chapitre Conception.

... consultations et commande

Chaque phase de la procédure Tracé/Mer qui rythme l'élaboration progressive du projet donne lieu à une commande précise du ministère à la Direction régionale, même la phase exploratoire, puisque celle-ci aboutit à la Note de départ (voir schéma au Préambule) :

- *Consultations préalables aux Pays-Bas* : même si ce n'est pas obligatoire au cours de cette étape exploratoire, les services centraux du ministère recommandent à la Direction régionale (la DNN en l'occurrence) de consulter les collectivités locales concernées et les autres acteurs locaux. Dans le cas de l'A7/ZRW, ce problème de congestion et de ses conséquences pour l'accessibilité de la ville-centre et de l'ensemble du bassin de vie Assen-Groningen avait déjà été évoqué au cours des entretiens réguliers de la DNN avec ses partenaires locaux, directement et parmi d'autres sujets traités par la plate-forme BAG.

Le but des consultations préalables, selon le document Mode d'emploi de la procédure Tracé/Mer* est "d'établir l'inventaire des souhaits et des exigences vis-à-vis du problème posé et concernant d'éventuelles pistes de solutions". C'est peut-être ce qui s'approche un peu de ce qu'on appelle en France les "objectifs inscrits au programme"; il s'agirait plutôt, dans le cas néerlandais, d'un contexte d'aménagement du territoire, supposé connu - et qui reste relativement centralisé - et de l'importance dans ce pays de la planification, qui structure les politiques au niveau national et provincial.

- *En France*, cette phase exploratoire conduit le maître d'ouvrage à une décision de réaliser (ou non) le projet; à partir du programme, il choisit aussi le maître d'œuvre, tandis que, ne l'oublions pas, il n'y a pas de différence entre maître d'ouvrage et maître d'œuvre aux Pays-Bas, le ministère des Transports, assisté de sa direction régionale, combinant les deux fonctions.

- *Aux Pays-Bas*, après avoir "exploré" et consulté au sujet de l'A7/ZRW, la DNN transmet un rapport succinct aux services centraux, afin qu'une décision ministérielle puisse être prise pour inscrire ou maintenir (ou non) "l'étude d'élaboration du projet" au Programme national d'infrastructures (MIT); si c'est le cas, la Direction régionale reçoit une "commande d'étude" financée par le ministère, destinée à élaborer un projet; commande co-signée par le ministre du Logement, de l'aménagement du territoire et de l'environnement (VROM).

- *La décision du ministre de réaliser le projet*, qui est en réalité le fruit d'une négociation et d'un compromis entre partenaires, intervient beaucoup plus tard (voir Position du ministre) après l'étude de toutes les alternatives, une concertation amont et une première enquête publique sur les alternatives. C'est ensuite seulement que le ministre charge officiellement la Direction régionale V&W concernée de procéder à l'étude détaillée "du projet" tel qu'il a été retenu par la "Position du ministre" avec un budget précis réservé à l'opération à partir de ce moment-là.

Phase d'étude et objectifs des partenaires

- *En France*, le principe de réalisation étant adopté à l'issue de la phase exploratoire sur la base du pré-programme, le projet doit être formalisé au cours d'une deuxième phase définissant plus précisément le programme. Les objectifs du maître d'ouvrage doivent apparaître dans ce pré-programme et ensuite encore plus clairement dans le programme lui-même.

- *Aux Pays-Bas*, tous les acteurs ont leurs objectifs propres qui n'apparaissent pas dans les documents, dont ce n'est pas le but.

- Les objectifs réapparaissent cependant régulièrement par ailleurs :

. dans un premier temps, *au cours des négociations conduites dans les plates-formes de type BAG ou autres structures de coordination*; les administrations centrales et les collectivités locales (province, communes) se prononcent, en fonction de leurs objectifs, sur les contraintes, les liens du projet avec la planification territoriale et les idées d'alternatives;

. dans un deuxième temps, *à l'intérieur de la structure de projet*, les objectifs et la manière de les intégrer ou de les utiliser s'affinent, se comparent et s'évaluent, y compris dans un cadre financier précis. S'instaure alors un va et vient constant entre les trois niveaux de cette structure de projet : comité de pilotage (où se retrouvent les élus et certains représentants techniques de haut niveau qui font le lien avec les plates-formes de discussion et de négociation auxquels ils participent par ailleurs), le groupe-projet autour du chef de projet et les groupes de travail.

Objectif d'étude et élaboration du projet

Le premier objectif (du ministère, de la DNN), affiché tout au long de l'étude l'A7/ZRW et apparaissant dans tous les documents de la procédure Tracé/Mer, consiste à trouver LA solution qui a le maximum de "capacité à résoudre le problème posé". A savoir, la congestion d'une infrastructure du réseau principal dont les utilisateurs sont en droit d'attendre le bon fonctionnement et un niveau de qualité fixé par les schémas de transports et d'aménagement du territoire.

Au fur et à mesure des consultations et des concertations, se sont ajoutés à cet objectif essentiel - qui a déclenché la démarche - des objectifs de réduction des nuisances et des effets négatifs de l'infrastructure et de son dysfonctionnement sur la "vivabilité" des quartiers alentour et l'environnement urbain en général (pollution, bruit, etc.). Cela ressort très clairement ci-après de l'extrait de la Note de trajet que l'on retrouvera, pratiquement dans la même formulation, dans tous les documents d'étude du projet A7/ZRW, de la Note de départ à la Position du ministre :

- *Concernant le problème posé*, la Note de trajet** précise : "Le trafic sur le boulevard circulaire sud de Groningen/A7 est confronté à un problème de congestion. C'est d'autant plus problématique qu'il s'agit

d'un mélange du trafic urbain avec le trafic transitant sur l'A7, axe de transport principal. Les perspectives de croissance du trafic automobile laissent prévoir une aggravation des problèmes de capacité. En l'an 2010, l'horizon de cette étude, la norme de qualité valable pour ce type d'infrastructure, à savoir un risque de congestion qui ne peut excéder 5%, sera largement dépassée. Ce qui, outre les problèmes croissants d'accessibilité, pose aussi des problèmes accrus de vivabilité et d'environnement."

La "norme" de 5% à laquelle il est fait référence ci-dessus - que la DNN intégrera dans tous les autres documents de la procédure - n'est pas une "norme" au sens norme NF, mais plutôt un objectif de qualité fixé par le Schéma national des transports et qui doit être respecté par les services du ministère pour les routes du réseau principal tant que ce schéma n'a pas été remplacé par un nouveau schéma. Cette norme-objectif fait appel à des calculs d'intensité de circulation par rapport à la capacité de l'infra et à des calculs de "temps perdus" par rapport à une situation "normale" (sans congestion) où l'on respecte les vitesses pratiquées. Par ailleurs, le chef de projet doit respecter tout un ensemble de (vraies) normes, règlements, règles de l'art, directives techniques, etc., qu'un chef de projet est censé connaître de par sa formation et son expérience et qui ne sont donc pas explicitées puisque valables en permanence.

- Concernant l'objectif, la Note de trajet** précise : *"L'objectif de l'étude A7/ZRW consiste à rechercher de quelle manière le problème posé sur le boulevard circulaire sud de Groningen peut être résolu pour que l'agglomération de Groningen reste accessible à l'avenir. Dans la recherche de cette solution, il s'agit d'éviter, ou du moins de limiter autant que possible, les conséquences négatives pour l'environnement et le cadre de vie."* Et c'est tout.

- On entend par *accessibilité*, la facilité avec laquelle habitants, clients, élèves, étudiants, salariés et autres visiteurs peuvent accéder aux services, commerces, écoles, Université, hôpitaux, entreprises,...; elle est évaluée, aux Pays-Bas, en prenant en compte le nombre de véhicules qui perdent du temps par rapport à un parcours "normal" (voir norme de 5% ci-dessus) lorsque les automobilistes doivent s'arrêter dans une file et/ou attendre plus d'un cycle de feux aux carrefours à feux.

La mesure de la congestion se fonde sur l'analyse détaillée, section de voie par section de voie, des intensités et volumes de trafic et de leur évolution mois par mois, année par année. Chaque année, les directions régionales du ministère des Transports éditent un document très complet*** sur le réseau routier principal qu'elles exploitent, gèrent et entretiennent. Les chiffres sont exprimés en véhicules-kilomètres, en UVP (unités voiture particulière), etc.; sont données aussi les moyennes journalières, là encore par section de voie; les vitesses, mois par mois avec le V90 pour chacun des points de comptage permanents; enfin, les mesures de la pollution et des autres nuisances engendrées par le trafic automobile.

Etude détaillée "du" projet

A partir de la Position du ministre, qui lance le développement de la solution retenue, LE projet existe et il est financé; il est étudié en détail dans l'OTB et après avis et une dernière enquête publique, il devient définitif (TB). Cependant, même à ce stade, on n'est pas encore en présence d'un "projet détaillé" au sens français du terme puisque, comme on le verra au chapitre Conception, les plans du tracé définitif (TB) sont à l'échelle 1:2500. Les plans d'exécution détaillés sont établis ensuite seulement, au cours de la phase "réalisation". Pour l'A7/ZRW, leur réalisation est en cours (en 2003) et s'effectue sous la direction du nouveau chef de projet (du service "travaux neufs" de la DNN).

D'un pays à l'autre

Dans l'ensemble, si dans les deux pays on identifie besoins, attentes et contraintes, ils s'appliquent, en France, au projet - la notion de programme y prend d'ailleurs de plus en plus d'importance - tandis qu'aux Pays-Bas, il y a une procédure et des documents dans lesquels on distingue soigneusement entre avis et évaluation par critères fixés par la Commission m.e.r. Ainsi les avis et réactions aux alternatives proposées sont mentionnés de manière explicite, plus ou moins brève - sous différentes formes dans les documents (voir notamment la Position du ministre);

Pour ce qui relève de l'infrastructure, des contraintes objectives ont été fixées par la loi (et sont mentionnées avec les critères d'évaluation par la Commission m.e.r. pour être incluses dans les Directives); elles figurent ensuite dans tous les documents.

- Le rôle des acteurs est, comme on l'a vu, fixé pour la plupart d'entre eux par la procédure; en cours d'élaboration du projet, les alternatives sont discutées à plusieurs niveaux et dans différentes

instances (voir Partenariat et ci-dessus). En théorie, c'est le ministre qui décide en tant que maître d'ouvrage-gestionnaire de l'infrastructure. Dans la pratique, il s'agit plutôt d'un compromis, dans lequel les avis des autorités locales et les réactions-avis du public pèsent sur le choix de l'alternative ou des mesures; l'élément financier étant un élément déterminant, notamment dans le cas de l'A7/ZRW.

- *La mise en cohérence des différentes échelles spatiales et temporelles* s'effectue dans les commissions de planification mises en place dans les provinces, en particulier pour tester si les alternatives correspondent bien aux plans et programmes de niveau supérieur (provincial et national : voir Partenariat). Sur le plan pratique, c'est le chef de projet qui compare, intègre, coordonne et effectue au besoin l'ajustement des alternatives par rapport aux plans des uns et des autres.

Ainsi ce n'est pas le projet qui remet en cause les plans de niveau supérieur, mais le projet qui doit s'adapter à ces derniers. Cependant, là encore, la négociation, les changements politiques et les restrictions budgétaires peuvent parfois favoriser un projet ou son intégration à un niveau de planification supérieur en modifiant ce dernier ou en revenant par exemple sur le choix d'une zone à urbaniser plutôt qu'une autre pour permettre de "profiter" d'une modification des alternatives comme ce fut le cas avec l'apparition d'un nouveau tracé : Euvelgunne. Celui-ci a permis à la Ville d'obtenir de la Province l'autorisation de créer ou d'étendre des zones d'habitat et d'activités souhaitées par elle mais qui n'avaient pas encore été validées par la Province.

Culture de négociation et de compromis

Comme on commence à l'entrevoir, les Pays-Bas ont davantage une culture de compromis fondée sur l'évaluation des impacts des différentes alternatives, qu'une culture de projet avec plan établi dans les moindres détails et des objectifs affichés dans un programme. On trouve ainsi dans les documents évaluant les impacts sur l'environnement, le fonctionnement de la ville et de l'infrastructure les résultats synthétisés de différentes séries de mesures, notamment en matière de bruit et de paysage, qui font référence à des rapports plus complets. Ne sont pas joints, en revanche, d'après nos observations, des rapports analytiques très détaillés sur d'autres sujets. Au final, c'est l'analyse multicritères qui doit aider à la décision, comme on le verra plus loin.

En matière de négociation autour du projet A7/boulevard circulaire sud, le moment le plus fort a été le moment du choix commun de la solution à détailler sur la base de la Note de trajet avec ses alternatives et en prévision de la préparation de la Position du ministre (voir ci-dessous) qui résume ce processus et reprend les avis des principaux acteurs, les réactions et propositions de la population et les effets des alternatives. C'est à cette occasion, qu'un compromis est établi entre les objectifs et intérêts des uns et des autres et le budget disponible.

Documents marquant la phase d'études

Après un rappel du premier document soumis à concertation préalable, la Note de départ, il sera question ci-dessous des deux documents les plus importants de la phase Etudes : la Note de trajet/Mer (ou Note de trajet) et la Position du ministre.

Note de départ et Directives

La Note de départ, établie par la Direction régionale sur commande du ministère V&W, marque le démarrage de la procédure Tracé/Mer; y sont définis la fonction de l'infrastructure, le problème à traiter, l'objectif auquel devra répondre la solution, ainsi que des *principes* d'alternatives possibles pour y parvenir; des cartes à l'échelle 1:50.000e sont jointes à cette note indiquant le périmètre de l'étude et, très schématiquement, les alternatives. Ce premier document donne lieu à une large concertation de la population et des collectivités locales; puis la Commission m.e.r. est sollicitée, afin que le ministre puisse indiquer quelles alternatives devront être détaillées par le groupe-projet et quelles autres pourront être abandonnées.

Une première Note de départ a été publiée en 1992 avec les principes d'alternatives et de variantes A et B impliquant chacune des mesures infrastructurelles complémentaires les unes des autres sur le boulevard circulaire (voir plus loin). Puisque la population avait majoritairement rejeté (1992) ces mesures et leurs variantes jugées trop dures dans leurs élargissements, et souhaitait que d'autres solutions soient apportées au problème posé - notamment au moyen du transport public et du vélo - le ministre, dans ses premières Directives (fin 1992), avait demandé que l'on transforme certaines alternatives et que l'on en ajoute une nouvelle concernant une solution transport public.

La DNN se met au travail selon ces Directives, alors qu'intervient en 1994 le *couplage de la procédure Mer avec celle des Tracés*; le ministère des Transports, la Ville de Groningen et la Province décident de lancer une nouvelle procédure - "Tracé/Mer" cette fois - avec mise au point de nouveaux principes d'alternatives concernant une solution de rocade tangentielle sud en complément des principes d'alternatives déjà étudiées suite à la première Note de départ et d'en publier une seconde sur ces nouvelles bases reprenant l'ensemble des alternatives.

La seconde Note de départ, paraît en mars 1996; elle pose à nouveau le problème de départ, présente différents principes d'alternatives : ceux retenus dans les premières Directives et ceux d'une rocade tangentielle, située beaucoup plus au sud. Accompagnent cette Note, des cartes de situation, du périmètre de l'étude, des alternatives A et B et des alternatives et variantes C et D (tangentielle sud courte et longue); elle comporte, enfin, un calendrier possible pour l'établissement des documents et concertations à venir. Etant donné que la croissance de l'automobilité a été plus forte que prévu et parce que les premiers travaux d'adaptation et de déplacement des (trop) nombreuses bretelles/voies d'accès au boulevard circulaire sud n'ont pas eu les résultats escomptés, c'est l'année 1994 qui a été prise comme année et situation de référence; l'horizon de l'étude par rapport auquel les alternatives et variantes ont évaluées restant fixé à 2010.

Les secondes Directives

Après avis et concertation sur cette nouvelle note de départ et après consultation de la Commission m.e.r., les secondes Directives fixent le cadre de l'étude et les orientations, normes et critères d'évaluation à respecter pour une élaboration plus fine et complète des alternatives. Elles précisent en outre que les variantes d'alternatives déjà testées suite à la première note de départ continuent à faire partie intégrante de l'étude du projet ZRW.

Pour les prévisions de trafic, un modèle a été mis au point spécialement pour le projet ZRW par un bureau d'études extérieur (1994), grâce auquel la DNN peut définir les intensités de trafic attendues selon les différentes alternatives et variantes et calculer leur capacité à résoudre le problème posé.

Note de trajet/Mer

Dans le cadre d'un nouveau groupe-projet, la DNN recommence à travailler pour préparer la Note de trajet, sans doute le document le plus important de la procédure qui doit permettre au public de s'exprimer sur les alternatives présentées et au ministre de choisir après négociation et compromis avec les Villes concernées, et la Province.

L'objectif de cette Note est de fournir une description systématique, aussi objective que possible, des effets/impacts de chaque alternative (proposée à l'échelle 1:2000e) : l'alternative "2020-0" (ce n'est pas une alternative, puisque rien n'est fait : c'est la "solution" au fil de l'eau); les alternatives et variantes A1 et A2 et B1 et B2; C2 et C3; D1. Le groupe-projet, sous la direction du chef de projet, tient compte des normes, recommandations, directives techniques utilisées dans l'ingénierie civile aux Pays-Bas pour les infrastructures de ce type. Il demande aussi aux experts concernés (paysagistes, bruit, ...) de prévoir une insertion optimale dans le tissu urbain traversé, notamment pour la forme et le positionnement des écrans anti-bruit; en l'occurrence des compromis hauteur/protection ont dû être établis et, en compensation, des insonorisations de façade ont dû être ajoutées. C'est pour des raisons d'insertion paysagère qu'une partie de la tangentielle sud a été proposée en tranchée ouverte (variantes a) et une autre en tunnel (variantes b et D1).

Alternatives et variantes

Présentées par la Note de trajet, les alternatives et variantes sont soumises à concertation :

Alternatives A et B

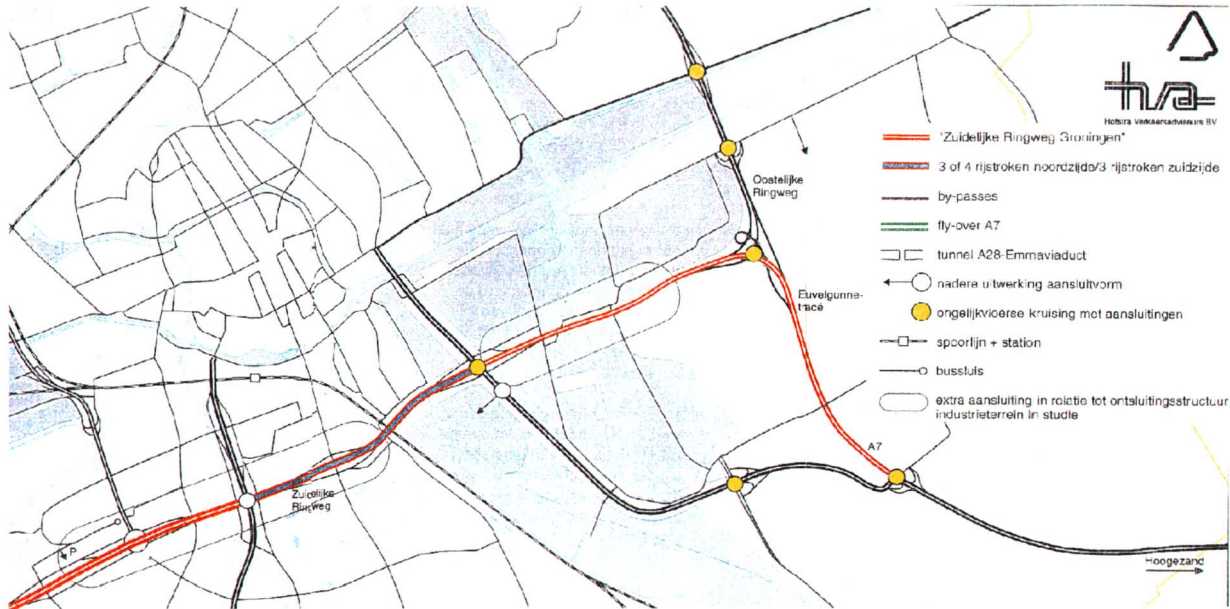
Les alternatives A et B comprennent des mesures sur l'infrastructure existante qui coupe le tissu urbain et un tracé nouveau (*Euvelgunnetracé*) qui déplacera l'A7 vers l'est et permettra au trafic venant du sud-est, à partir de l'échangeur Westerbroek, soit de poursuivre par le nouveau tracé via l'échangeur Driebond vers le boulevard circulaire est ou vers le boulevard circulaire sud pour se diriger vers l'ouest, soit de bifurquer directement, dès l'échangeur Westerbroek, sur l'Europaweg (l'A7 actuelle, qui serait déclassée) pour entrer en ville en passant à Europaplein sous le boulevard circulaire sud. La seule différence entre les alternatives A et B consiste en le rajout, dans la variante

B, d'un tunnel de chaque côté de Julianaplein; de ce fait, le trafic de transit croisera Julianaplein en dénivelé; seul le trafic local sortant utilisera encore cette place Juliana.

Les alternatives A et B ont deux variantes :

- dans A1/B1 deux passages supérieurs de l'A7 (sens est-ouest et ouest-est) passent de manière séparée en hauteur de part et d'autre au dessus de Julianaplein; il y a aussi un tunnel A28-viaduc Emma
- dans A2/B2, ces deux passages supérieurs sont regroupés au sud de la place Juliana et un tunnel A28-viaduc Emma est prévu.

La variante A2 forme, du fait d'une plus grande distance par rapport à l'habitat situé au nord, le meilleur compromis en matière de bruit.

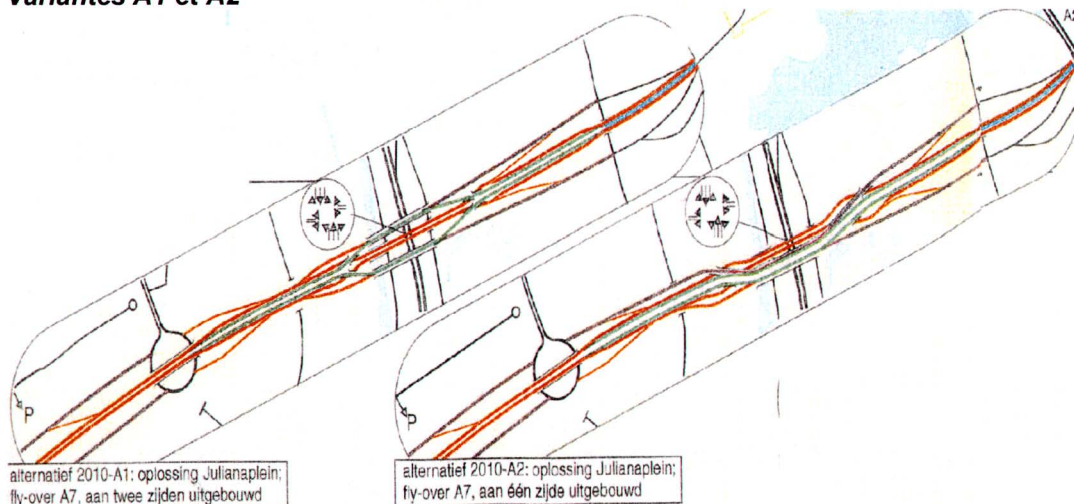


Alternatives A et B : mesures infra dans la zone d'influence directe de l'A7/ZRW
ci-dessus : plan d'ensemble

- Légende :
- cercle avec flèche : forme échangeur à étudier
 - carrefour en jaune : en dénivelé avec entrées-sorties
 - pour les variantes A1 et A2 + B1 et B2 : voir page suivante

(Source : plans hva-Hofstra Verkeersadviseurs BV, extrait de : "Tracéwetprocedure Zuidelijke Ringweg Groningen, aanvullende startnotitie Zuidtangent" (notice de départ complémentaire ZRW, tangentielle sud), Ministère V&W/DNN, mars 1996)

Variante A1 et A2

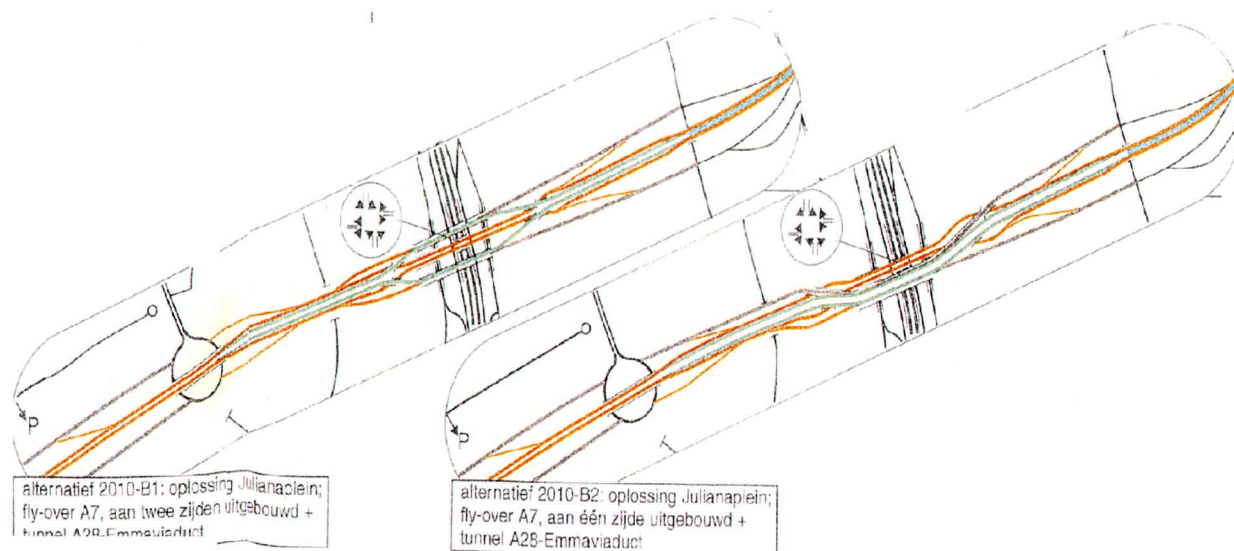


NB : Le petit cercle avec les flèches indique les mouvements autorisés

(Source : plans hva-Hofstra Verkeersadviseurs BV extraits de : "Tracéwetprocedure Zuidelijke Ringweg Groningen, aanvullende startnotitie Zuidtangent" (notice de départ complémentaire ZRW, tangentielle sud), Ministère V&W/DNN, mars 1996)

Variantes B1 et B2

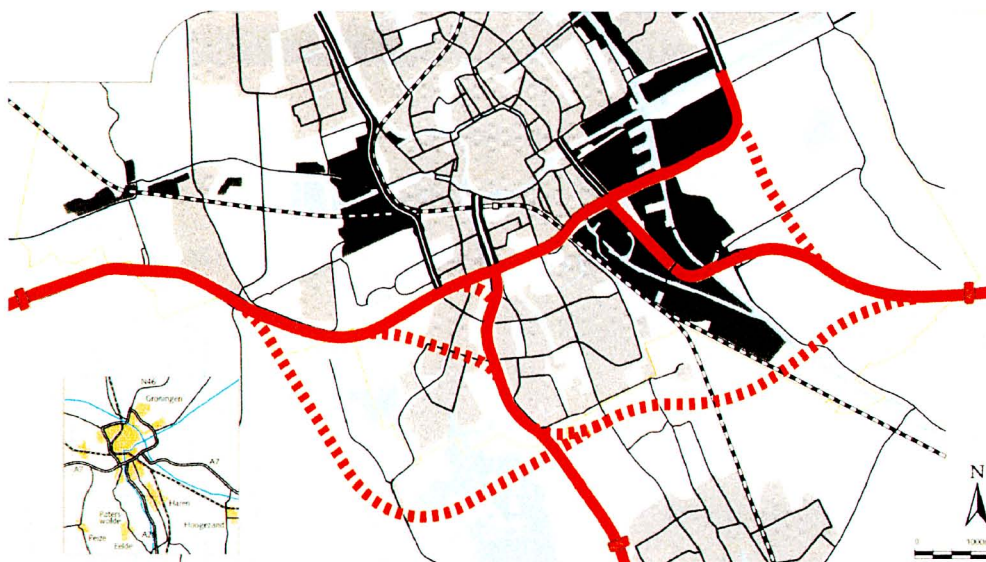
(NB : le petit cercle avec les flèches indique les mouvements autorisés)



(source : plans hva-Hofstra Verkeersadviseurs BV extraits de : "Tracéwetprocedure Zuidelijke Ringweg Groningen, aanvullende startnotitie Zuidtangent" (notice de départ complémentaire ZRW, tangentielle sud), ministère V&W/DNN, mars 1996)

Les différentes alternatives et variantes de la tangentielle sud

Dans la note de trajet figurent trois alternatives concernant la tangentielle sud et le nouveau tracé Euvelgunne à l'est qui agrandissent le périmètre d'étude et la zone d'influence du projet vers le sud et vers l'est par rapport à la première note de départ.



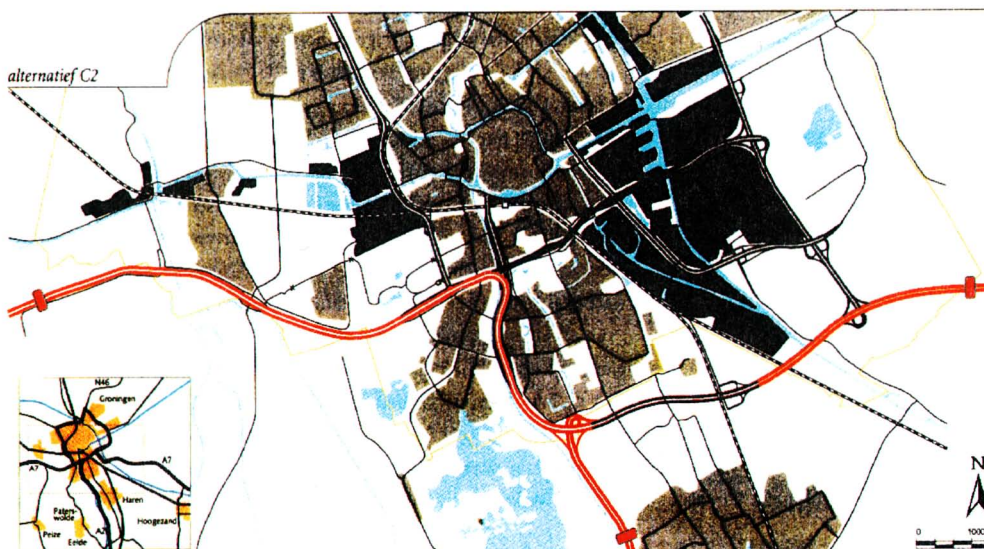
Présentation de la situation actuelle et des alternatives de tangentielle sud et du tracé Euvelgunne qui fait partie des mesures Langman

NB : en traits pointillés à l'est : le tracé Euvelgunne; en traits pleins : les voies actuelles où seront exécutés les travaux Langman; en traits pointillés au sud : les différentes variantes de tangentielle sud

(Source : plan extrait de "Trajectnota/MER (Note de trajet), A7/ZRW Groningen, Samenvatting", RWS/DNN, novembre 1998).

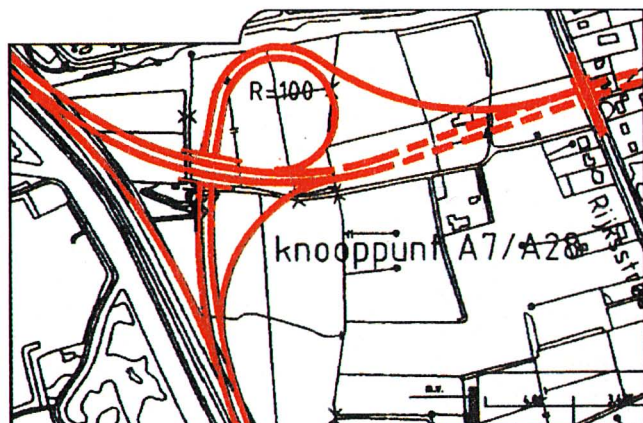
Alternatives C2 - C3 et D1 :

- L'alternative C2 comprend un nouveau tracé entre l'actuelle A7 à l'est et l'A28, dont une partie en tranchée ouverte. Le trafic passe ensuite vers le nord sur l'A28 et poursuit vers la partie ouest de l'A7 en direct *en évitant totalement Julianaplein* où la rocade passe au sud-ouest (impact fort sur le bâti, car à niveau) et poursuit sur le tracé actuel vers l'ouest; le trafic à destination de Groningen passe sous Julianaplein vers le nord, là encore avec un impact fort sur le bâti proche de Julianaplein. A partir de Julianaplein, en direction de l'est, le boulevard circulaire sud existant sera complètement séparé du tracé de l'A7 et ne fera donc plus partie de l'A7, ni du réseau principal.



Alternative C2 : en rouge, le nouveau tracé de l'A7 séparé au sud du boulevard circulaire avec (en violet) tranchée ouverte; trafic remontant ensuite vers le nord par l'A28 et évitant Julianaplein (mais pas en tunnel comme la C3)
(Source : plan extrait de "Trajectota/MER (Note de trajet), A7/ZRW Groningen, Samenvatting", RWS/DNN, nov. 98).

- L'alternative C3, (retenue si la deuxième phase est décidée) se distingue de l'alternative C2 sur un seul point : le tracé C3, passant lui aussi par le nouvel échangeur A7/A28 (voir illustration ci-dessous à gauche) sur l'A28 bifurque dès Groningen-Zuid, *en tunnel* en direction du nord-ouest (Drachten), en suivant, sous terre, le tracé de la voie Corpus den Hoorn et ne passe donc plus par Julianaplein (voir illustration ci-dessous à droite et ci-dessous) et nécessite ainsi une intervention beaucoup moins lourde sur le bâti dans le secteur de Julianaplein. Comme dans l'alternative C2, l'actuel boulevard circulaire sud à partir de Julianaplein vers l'est ne fera donc plus partie de l'A7; s'y ajoute, en allant vers l'ouest, la partie du boulevard situé entre Julianaplein et le nouveau point de raccordement de la rocade sud (à hauteur de Stadspark) sur l'A7 existante. Dans les deux cas (C2 et C3), la voirie existante devra être adaptée.



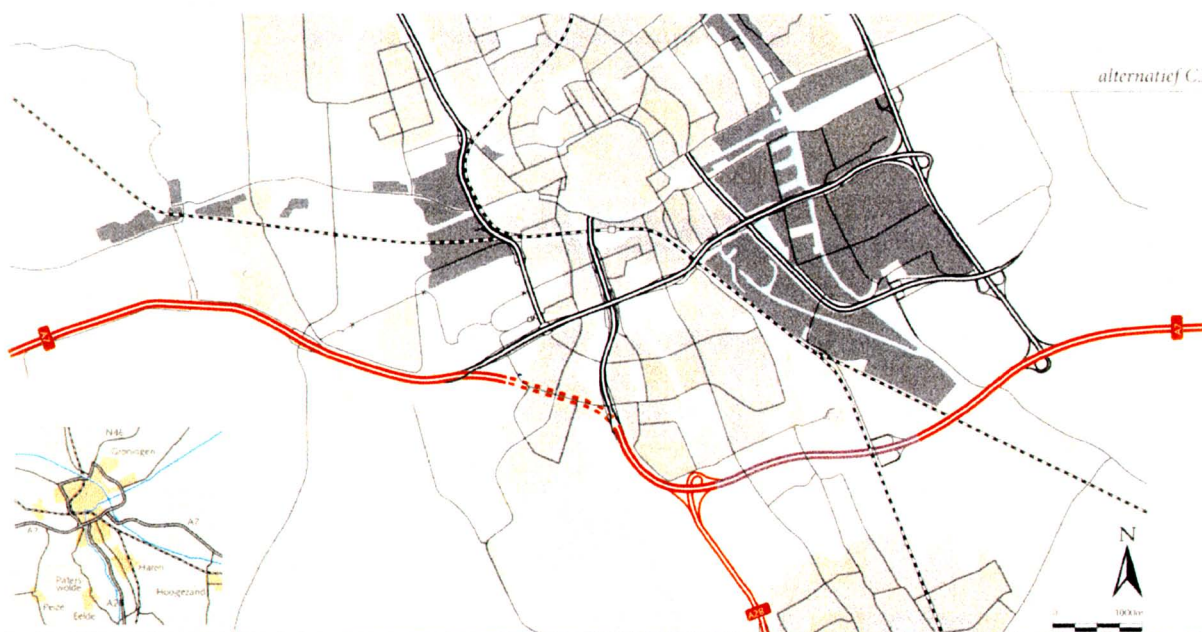
Détail échangeur A28/future tangentielle sud (A28)
échangeur apparaissant en C2 et C3



Détail de Julianaplein dans la variante C3
où le tracé A7 passe directement, en tunnel,
de l'A28 vers le nord-ouest

(Source : schémas extraits de "Trajectota/MER (Note de trajet), A7/ZRW Groningen, Samenvatting", RWS/DNN, nov. 1998).

C'est le tracé C3 figurant ci-dessous (voir aussi tableau multicritères au paragraphe Méthode de comparaison des alternatives) qui améliore le plus l'accessibilité de Groningen et a, avec l'alternative D1, l'impact le plus positif (++/+++) en matière de bruit pour la population à proximité du tracé.

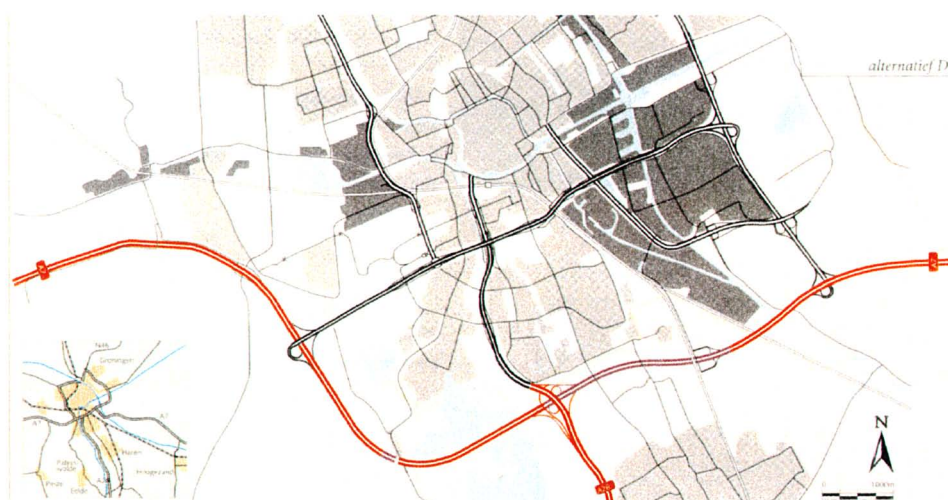


L'alternative C3 (tracé retenu si la phase 2 devait être décidée) :

NB : en rouge : tracé de la nouvelle A7 permettant de séparer complètement le trafic de transit du boulevard circulaire A7/A28; en violet : tranchée ouverte; en pointillé rouge : passage en tunnel évitant Julianaplein et suivant (en tunnel) le tracé de la Corpus den Hoorlaan

(Source : schémas extraits de "Trajectnota/MER, A7/ZRW Groningen, Samenvatting", RWS/DNN, novembre 1998)

- L'alternative D1 (ci-dessous) comprend une rocade sud complète avec échangeur (complet) entre la tangentielle et l'actuelle A 28 (voir schéma ci-dessous). Dans les directives du ministre il est indiqué que l'étude détaillée de cette alternative, parce qu'elle traverse une zone naturelle fragile au sud de la partie agglomérée de Groningen, pouvait être abandonnée s'il s'avérait, au cours de l'étude, qu'une ou plusieurs autres alternatives avaient une capacité suffisante à résoudre le problème posé. Puisque la comparaison des alternatives montre que les alternatives C2, C3 et D1 ont toutes les trois une capacité analogue à résoudre le problème posé, cette alternative D1 a malgré tout été détaillée dans la Note de trajet, étant donné qu'elle propose deux infrastructures complètes et séparées.



Dans l'alternative D1, la rocade D1 coupe à travers une zone naturelle fragile à l'ouest, au delà de l'A28 et a donc été rejetée par l'ensemble des partenaires et la population

NB : en rouge : trafic de transit A7/A28; en violet tranchée ouverte;

(Source : schémas extraits de "Trajectnota/MER (Note de trajet), A7/ZRW Groningen, Samenvatting", RWS/DNN, novembre 1998)

Méthode de comparaison des alternatives

Toutes les alternatives-variantes sont comparées et leurs impacts sur les aspects suivants évalués : circulation et déplacements (accessibilité, mobilité,...); sécurité routière; sécurité externe (transport de matières dangereuses); bruit et vibrations; air; paysage; sol et eau; faune et flore; fonction de l'infrastructure/relations urbaines/effet de barrière; activités économiques (voir tableau ci-dessous).

Alternatieven/aspecten	2010-0 referentie	2010-A	2010-B	2010-C2	2010-C3	2010-D1
verkeer en vervoer:						
verkeersstructuur	0	0	0	+	++	+++
mobilité	0	0/-	0/-	-	0/-	-
bereikbaarheid	0	+ 1)	+ 1)	++	++/+++	+++
objectieve verkeersveiligheid	0	0	0	0/-	-	0/-
subjectieve verkeersveiligheid	0	0	0	+	++	++
externe veiligheid	0	0/+	0/+	a 2): ++ b 2): 0/+	a: ++ b: 0/+	a: +/++ b: 0/+
geluid omgevingsgericht	0	0/-	-/-	--	--	-/-
geluid bevolkingsgericht	0	--/---	--/---	--	++/+++	++
lucht emissies	0	--	--	---	--	--
lucht concentraties	0	-	-	-	-	0
landschap	0	-/-	-/-	a: -/- b: --	a: -- b: -/-	---
bodem en water	0	0/-	0/-	a: -- b: -/-	a: -/- b: --	---
levende natuur	0	-	-	--	-/-	---
functioneel-ruimtelijke opbouw	0	-/-	-/-	---	--	---
stedelijke relaties/barrièrewerking	0	+	+	+	+	0/+
economie	0	+	+	+/++	+/++	++
kostenraming (in miljoen gulden)	-	614	634	a: 1.104 b: 1.200	a: 1.404 b: 1.558	a: 1.901 b: 2.028
restwaarde 2010-2030	---	--	--	+	+	++
ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden tot 2030	---	--	--	a: 0/- b: 0	a: 0/- b: 0 3)	a: -/- b: -

Le tableau multicritères ci-dessus utilise l'appréciation qualitative suivante :

- effet négatif limité
- effet négatif
- effet clairement plus négatif
- 0 cadre de référence/absence d'impact
- + effet positif limité
- ++ effet positif
- +++ effet clairement plus positif

Signification des notes du tableau :

- 1) ne satisfait pas à l'objectif fixé, à savoir un risque de congestion maximal autorisé de 5% pour ce type d'infrastructure (A7)
- 2) variante a : en tranchée ouverte d'une partie de l'infrastructure nationale-Kerklaan; variante b : passage en tunnel d'une partie de la route nationale-Kerklaan
- 3) C3b = cadre de référence

NB : Il s'agit d'une évaluation relative dans chaque aspect et des aspects les uns vis-à-vis des autres; étant donné que les aspects ne sont pas "égaux" en valeur, les + ou les - ne peuvent être cumulés.

Légende couleurs :

- **en blanc** : les aspects "circulation-déplacement" :
 - structure de trafic
 - mobilité
 - accessibilité
 - sécurité routière objective
 - sécurité routière subjective (ressentie)
- **en jaune clair** :
 - sécurité externe
 - bruit sur l'environnement
 - bruit pour les habitants
 - pollution de l'air
 - concentrations d'émissions polluantes

- **en vert** :
 - sol et eau
 - faune et flore
 - paysage
- **en jaune** :
 - insertion fonctionnelle de l'infra
 - insertion urbaine/effet de barrière
- **en rose** :
 - économie
- **en bleu** :
 - estimation des coûts
- **séparément, en ocre** :
 - valeurs résiduelles 2010-2030
 - possibilités de développement jusqu'en 2030

Résultats de la comparaison multicritères

- On note des impacts positifs pour les alternatives A et B (tableau page précédente), seule l'alternative-variante C3 de tangentielle sud en cumule plus sans avoir les inconvénients pour l'environnement de l'alternative D1. C'est la raison pour laquelle - et c'est approximativement indiqué ainsi dans le document "Position du ministre" - la variante C3 a été "choisie" si, au cours d'une éventuelle seconde phase du projet, un financement devait être trouvé. Il faudrait en outre, même si cela n'est pas mentionné sous cette forme, que les mesures Langman (comprenant un certain nombre de mesures extraites (et adaptées) des scénarios A et B, ainsi que le tracé nouveau Euvelgunne) et les mesures d'amélioration forte du système de transport public du scénario E - pour lequel rien n'est moins sûr - n'aient pas l'effet escompté; le ministre n'a pas pris pour autant d'engagement financier en la matière, préférant reporter la décision à l'après 2010 en fonction de la situation de la circulation d'alors.

- Un des effets évalués est l'aspect mobilité; une croissance du nombre de véhicules-kilomètres (à l'intérieur de l'agglomération) est considérée comme négative :

	2010-0	2010-A	2010-B	2010-C2	2010-C3	2010-D1
- nombre de véhicules-kilomètres (x1000) à l'intérieur de l'agglomération de Groningen	3.497	3.551	3.551	3.595	3.574	3.638
- variation par rapport à 2010-0		+2%	+2%	+3%	+2%	+3%

Scénario E

Puisque, comme cela est indiqué dans la synthèse de la Note de trajet, la planification intégrée infra/non-infra et interactive est propre à cette région et à ce projet, il n'est pas étonnant qu'un "scénario E" ait été inclus aux études de projet après négociation DNN, provinces et les municipalités de Groningen et de Assen. Cette décision a été prise suite aux réactions négatives du public vis-à-vis des alternatives de tangentielle proposées dans la Note de départ complémentaire (mars 1996) soumise à pré-enquête publique en avril 1996.

- Il ne s'agit pas d'une alternative mais d'un scénario - hors projet quant à sa réalisation et son financement - destiné à déterminer si et comment des mesures non-infrastructurelles, non-automobiles, peuvent contribuer à résoudre le problème de la congestion sur la ZRW. Le scénario contient un ensemble de mesures inspirées par la politique nationale en la matière, le SVV II, par le Plan de structure de la ville de Groningen (qui définit des alternatives transport public, stationnement et vélo pour garder la ville accessible et vivable), par l'étude STOV (transport public de haute qualité appelé maintenant Colibri) et par des mesures de gestion dynamique de la circulation introduites progressivement à Groningen. Ensemble, ces mesures sont destinées au minimum à réduire l'usage de la voiture dans l'agglomération de Groningen en général et sur le boulevard circulaire sud en particulier. Cela implique que les valeurs de trafic en 2010 n'excèdent pas les valeurs de référence de 1994 : une intensité/24h de 68.000 véhicules sur le boulevard circulaire sud.

- Des calculs effectués dans la Note de trajet concernant ce scénario il résulte que pour respecter la norme de 5% de risque de congestion sur A7/ZRW, des mesures infrastructurelles resteront nécessaires, même si le nombre de véhicules-kilomètres voiture est réduit de 10% par période de 24h en 2010 par rapport à la situation au fil de l'eau. Il faut souligner que durant la même période le nombre de véhicules-kilomètres transports publics s'accroît de 24%.

Choix des mesures Langman

La "Position du ministre" intervient en mars 2000, après l'enquête publique sur l'impact et le coût des alternatives détaillées dans la Note de trajet.

Position du ministre

La Position du ministre est une synthèse de l'ensemble de la procédure et des compromis intervenus à propos du cas A7/ZRW; Il s'agit non pas d'un document imprimé, mais d'une simple lettre d'une dizaine de pages que la ministre des Transports de l'époque adresse sous forme de lettre - co-signée par le ministre du Logement, de l'Aménagement du territoire et de l'environnement (VROM) - au président de la seconde chambre du Parlement pour l'informer de sa position/décision concernant l'A7/boulevard circulaire sud de Groningen. C'est ce document qui définit le projet à partir des alternatives et de leurs impacts, en intégrant les résultats de la concertation et des compromis intervenus.

Souvent, il s'agit du choix d'une alternative parmi celles qui ont été étudiées; en l'occurrence, ce sont des mesures extraites des différentes alternatives (sauf de celles concernant la tangentielle sud) qui ont été choisies, tandis que la rocade sud a été reportée à une éventuelle seconde phase. La raison de ce report de rocade est surtout financière; il est motivé aussi par la grande disproportion qui existe entre ce coût, très lourd, et les 15% de trafic (transit) seulement que cette tangentielle sud doit traiter.

Le choix des "mesures dites Langman", plutôt qu'une alternative complète a à voir avec la nécessaire optimisation de l'infrastructure dont on s'est aperçu, chemin faisant (selon le chef de projet), qu'elle ne pouvait résulter d'aucune alternative complète, mais d'une combinaison de plusieurs mesures extraites de différentes alternatives, toutes acceptées par la population, légèrement améliorées et regroupées en 4 sous-projets dont on trouvera la description plus loin.

La seule raison officiellement donnée dans la Position du ministre concernant ce choix est la suivante : *"Les mesures Langman améliorent le rapport IC", soit le rapport intensité (de la circulation automobile)/capacité (de l'infrastructure) qui en s'améliorant réduit la congestion, ce qui était l'objectif recherché (Source de la citation ci-dessus - traduite en français - entre guillemets : Lettre en date du 20/03/2000 de la ministre des Transports (V&W) T. Netelenbos adressée au président de la seconde chambre du Parlement).*

Motivation de la position du ministre

(Source de l'information et des citations - traduites en français - entre guillemets qui suivent : Lettre en date du 20/03/2000 de la ministre des Transports (V&W) T. Netelenbos adressée au président de la seconde chambre du Parlement; sujet : "Position A7/boulevard circulaire sud Groningen")

La ministre des Transports d'alors (mars 2000), Mme Netelenbos :

- introduit le sujet en situant la section de l'A7/ ZRW concernée et pose à nouveau la problématique; puis elle indique que sa position *"concerne 2 phases : la première comprenant la réalisation des mesures dites Langman. En outre, en accord avec les autorités locales et régionales, un contenu plus précis sera donné au scénario E. La position sur l'alternative à choisir au cours de la seconde phase ne constitue en aucun cas une décision d'investir; elle forme seulement la base pour l'élaboration ultérieure d'un "projet de tracé détaillé" OTB et d'une "décision de tracé définitif" (TB). (...). Je prendrai la décision du tracé définitif sur la base de la politique en vigueur à ce moment-là, en fonction des disponibilités et priorités budgétaires par rapport à tous les autres projets existant alors. La préférence exprimée pour cette deuxième phase concerne l'alternative C3; les mesures Langman de la 1ère phase sont cependant telles qu'elles ne rendent pas impossible le choix d'autres alternatives"* (de tangentielle).

- résume le problème posé (accessibilité, "norme" des 5%, nuisances), passe en revue (objectivement et brièvement) toutes les alternatives et variantes étudiées, le scénario E, reprend tel quel, en guise d'évaluation, le tableau multicritères figurant dans la Note de trajet (voir ci-dessus), en prévenant à nouveau que les évaluations des impacts sont relatives, à l'intérieur des aspects pris en compte et les uns vis-à-vis autres; il n'est donc pas possible de cumuler les + ou les -, les aspects n'ayant pas la même valeur.

- présente, explicite pour chacune des alternatives A et B, C2, C3, D1 et du scénario E la capacité à résoudre le problème posé, sa conséquence essentielle ou la plus positive - en tant que telle ou par rapport aux autres alternatives - en matière de pression automobile ou de congestion (notamment par rapport à la norme de 5%) ou de la répartition des trafics transit et local, ou d'accessibilité; pour le "scénario" E, qui n'apparaît pas dans le tableau qui concerne seulement les alternatives, la ministre note qu'il permet de réduire la pression du trafic sur la ZRW de 10%, mais que des mesures infrastructurelles d'envergure restent nécessaires pour "accomoder" (verbe utilisé) au mieux le trafic restant; l'accessibilité de l'agglomération dans son ensemble s'améliore par le scénario E.

Avis et résultats des enquêtes publiques

La ministre passe ensuite (brièvement) en revue, les avis et réactions dans l'ordre suivant :

1- les avis de la Commission m.e.r. et de l'Organe de consultation et d'expertise en matière d'infrastructures circulation (OVI);

2- les avis des provinces et communes concernées - les Provinces Groningen et Drenthe se déclarent en faveur de l'alternative C3, notamment en fonction de la Vision régionale Groningen-Assen, la première estimant, en outre, qu'elle doit être exécutée en combinaison avec (une partie du) scénario E. La Ville de Groningen est en faveur de l'alternative C3 avec là encore des mesures d'accompagnement; Haren est en faveur de l'alternative A ou B, en combinaison avec le scénario E; les autres communes impliquées souhaitent la réalisation de la C3, seule ou en combinaison avec le scénario E;

3- les réactions et opinions exprimées résultant des enquêtes publiques tenues jusque là en les regroupant par thème (conséquences des alternatives ou non-prise en compte de certains impacts, les alternatives elles-mêmes, le scénario E) avec une attention spéciale pour la réaction négative vis-à-vis des alternatives de tangentielle sud qui selon la plupart des 300 réactions exprimées (au total) ne peuvent conduire qu'à un supplément de trafic, un surcroît de bruit et une nouvelle congestion; de nombreuses réactions concernent la disproportion entre les 15% de trafic pour lequel serait construite une nouvelle rocade, même si, dans le même temps la C3 est vue comme la variante ayant la plus grande capacité à résoudre le problème posé. Beaucoup estiment que le scénario E avec quelques mesures infrastructurelles suffiraient; d'autres regrettent qu'il s'agit d'un scénario non-obligatoire ne faisant pas partie du projet et qui aurait dû être traité comme les (autres) alternatives dans la Note de trajet.

Choix des mesures Langman

(Source de l'information et des citations - traduites en français - entre parenthèses qui suivent : Lettre en date du 20/03/2000 de la ministre des Transports (V&W) T. Netelenbos adressée au président de la seconde chambre du Parlement; sujet : "Position A7/boulevard circulaire sud Groningen")

Dans sa lettre-position, en tenant compte des avis et des résultats d'enquête, la ministre estime souhaitable que :

- les mesures Langman soient prises au moyen d'une décision de tracé définitif concernant : *"un ensemble de mesures sur la voirie A7/ZRW existante et une construction nouvelle courte reliant A7 et la N46 à hauteur de Driebond, le tracé Euvelgunne; en précisant que cette "Décision de tracé définitif" (TB) sera prise dans les meilleurs délais";*
- de *"parvenir, en complément à ces travaux sur l'infrastructure, à un accord avec les autorités locales par lequel elles s'engagent à résoudre la part du problème d'accessibilité de l'agglomération de Groningen pour laquelle elles se savent compétentes; il s'agit notamment de mesures dans le domaine des transports publics et de mesures d'accompagnement (en matière d'aménagement du territoire, de localisation des activités et de stationnement, de vélo, etc)";*
- de prévoir ultérieurement *"un TB intitulé "tangentielle sud" qui concerne la construction d'une liaison autoroutière entre l'A28, au sud de la ville de Groningen, et l'A7 près de Rodehaan, le prolongement du tracé Euvelgunne vers le sud pour le raccorder à l'échangeur de Rodehaan et la construction d'une courte liaison entre l'A7 près de Pickardthof et l'A28 à hauteur du pont Van Ketwich Verschuurbrug, au moyen de la mise en tunnel de l'A7 sous la voie Corpus den Hoorn (Corpus den Hoorn-tracé). Cette préparation ne pourra pas être entreprise avant 2007"*

Accords transports publics et décisions concernant l'alternative C3-tangentielle sud

(Même source que ci-dessus)

- *par rapport aux accords locaux* : la ministre considère que, suite à des discussions entre le Cabinet de la ministre et la plate-forme SNN au sujet du rapport Langman pour accélérer le développement économique des trois provinces du nord, il est urgent que la procédure concernant le ZRW se termine dans les meilleurs délais et que la réalisation de la première phase puisse suivre en utilisant le budget Langman à hauteur de ce qui est prévu dans le MIT 2000-2004 pour le ZRW, soit 238 millions de florins (environ 107 millions €);
- *par rapport aux mesures Langman* : la ministre indique que l'ensemble de mesures appelées "mesures Langman" de la 1ère phase, sur lesquelles toutes les parties prenantes se sont accordées (Etat, Province, communes), *ont été extraites de pratiquement toutes les alternatives étudiées et seront réalisées sur et autour (surtout) de l'infrastructure existante.* Les partenaires en attendent un effet positif sur la congestion-circulation de la voirie existante et estiment que cela leur permettra de garder constamment un temps d'avance sur l'évolution des problèmes. Un des critères de sélection de ces mesures est le fait que la plupart se situent en dehors de la chaussée actuelle et peuvent donc être exécutées ce qui réduit les inconvénients des travaux au minimum. Autre avantage : ces mesures permettent de choisir (ultérieurement) non seulement l'alternative C3 mais une des autres, si nécessaire.

Concrètement, il s'agit des travaux suivants (repris sous forme de 4 sous-projets dans le TB, voir à Conception) *(source: lettre de la ministre du 20/3/2000)* :

- 1- *construction d'un demi-échangeur A7/ZRW sur la voie Laan Corpus den Hoorn (voir plans Préambule et sous-projet 1 dans le chapitre Conception) et la construction de contre-allées ("bypasses") entre cet échangeur et l'échangeur au Vrijheidsplein (boulevard circulaire ouest);*

2- construction de deux tunnels sur le trajet nord-sud (A28-viaduc Emma et vice-versa) sous Julianaplein, carrefour actuellement à niveau régulé par des feux;

3- construction de contre-allées entre Europaplein et un nouvel échangeur à construire Gotenburgweg/ Euvelgunneweg;

4- construction de la partie nord du tracé Euvelgunne, y compris un échangeur entre ce tracé et l'A7/ZRW et la N46/boulevard circulaire est; construction d'un nouvel échangeur Driebondsweg (en remplacement de l'échangeur Driebond à fermer) et un échangeur Engelbert"

Par rapport aux accords à conclure avec les autorités locales :

(Même source que ci-dessus)

On peut s'attendre - indique la lettre-position - à ce que les travaux à entreprendre ne puissent résoudre à court terme le problème posé, d'où la nécessité de réfléchir, avec les autorités de la "région" - à un ensemble de mesures qui ont pour fonction de réduire la pression automobile sur le réseau de voirie dans et autour de Groningen, de telle manière qu'elles puissent contribuer de manière substantielle à résoudre le problème posé. En avance et en préparation de ces accords, la ministre décide d'inscrire l'étude d'un système "régional" de transport public de haute qualité (STOV/Colibri) sur la liste des projets devant donner lieu à exploration au MIT 2000-2004.

Par rapport à la tangentielle sud selon l'alternative C3 :

(Même source que ci-dessus)

Etant donné qu'on ne peut exclure, d'après la lettre-position, qu'après 2010 l'ensemble des mesures prises restent insuffisantes pour garantir l'accessibilité et une bonne fluidité du trafic, la ministre décide de prévoir la préparation - à terme - d'une décision de tracé définitif (TB) qui tienne compte de la situation de la croissance automobile prévisible après 2010 telle qu'elle figure dans la Note de trajet. Dans ce cadre et en motivant son choix, la ministre exprime sa préférence pour l'alternative C3 en passant à nouveau en revue l'évaluation des autres alternatives de rocade; l'alternative C3 impliquant des nuisances moindres pour l'environnement, la ministre estime que, "cette alternative C3 correspond le mieux aux orientations contenues dans la Vision régionale Groningen-Assen en matière d'aménagement du territoire, de développement économique et d'habitat de l'agglomération de Groningen". Enfin, parmi les raisons qui conduisent à repousser la décision définitive concernant la tangentielle sud, elle nomme :

- le statut de protection de la zone "Bronlanden" et les mesures compensatoires qui seraient à prendre selon le Schéma de structure national de l'espace vert;
 - les effets de l'ensemble des mesures de la 1ère phase sur la mobilité et l'état de la technique à ce moment-là;
 - et, enfin, des raisons financières puisque, à l'intérieur du budget du ministère des Transports, "il n'y a aucune possibilité, au moins jusqu'en 2010, d'inclure des travaux de l'importance de ceux prévus pour la construction d'une tangentielle sud, sans que l'on sache si cette possibilité existera après 2010. Cette possibilité dépendra aussi de la politique et des priorités nationales en matière d'infrastructures. Une décision de tracé sera néanmoins préparée en temps utile afin de pouvoir commencer la construction, si elle est décidée, le plus rapidement possible après 2010."
- (Même source que ci-dessus)*

Financement et procédure restante

(citation : même source que ci-dessus) :

"Le coût lié à la réalisation de la décision de tracé définitif (TB) concernant les mesures sur l'infrastructure existante et la construction du tracé Euvelgunne est estimé à 235 millions de florins (environ 107 millions €), y compris la TVA, prix 1998, précision +/- 15%. Le coût pour la construction d'une possible tangentielle sud sera déterminé en temps utile."

Selon la procédure et les délais prévus par la procédure Tracé/Mer, un OTB (pour les mesures Langman) devrait être soumis à concertation au plus tard en septembre 2000; il ne sera pas possible de respecter ce délai et l'on prévoit plutôt une concertation en mai 2001; la préparation d'une décision de tracé concernant la tangentielle sud ne commencera pas avant 2007; une éventuelle décision concernant cette rocade restant toutefois possible en 2010.

Les raisons d'un choix

Les mesures Langman résultent d'un compromis élaboré entre partenaires en accord avec la population. Il s'agit surtout, selon le chef de projet, d'un optimum politico-technico-financier par rapport

à la nécessité absolue de résoudre *au moins à l'horizon 2010 un grave dysfonctionnement d'infrastructure, de trafic et de détérioration de l'environnement (bruit, pollution, évasion de trafic dans les quartiers) et d'avoir à le faire dans le cadre d'un budget donné.* L'analyse multicritères montre les avantages et les inconvénients de chacune des alternatives étudiées; mesures et calculs montrent aussi que la "solution" au fil de l'eau conduit, inévitablement, à une aggravation de la situation déjà détériorée depuis 1994, année de référence. Les partenaires et la population acceptent la solution "Langman" en connaissance de cause; savent que ces mesures "sorties" des alternatives A et B, bien qu'améliorées et partiellement compensées par rapport à leurs impacts (par des mises en tunnel partielles, des déviations partielles, de fortes mesures anti-bruit (écrans, isolation des logements,...), continuent à comporter des inconvénients que Province, Ville et DNN chercheront à compenser par des mesures hors infrastructure et que, pour cette raison, la DNN évaluera les résultats de l'ensemble de ces mesures chaque année et pendant plusieurs années après leur mise en œuvre.

Enfin, il n'y avait ni budget (ministère, Ville, Province), ni politiquement de soutien par manque de consensus population/partenaires pour choisir la variante C3, trop onéreuse surtout pour une solution qui ne concernait que 15% du trafic, mais qui avait pourtant les meilleurs résultats de l'analyse multicritères.

Lien avec les projets urbains et de transport public

On a pu voir à travers ce qui précède que les liens existent entre le projet routier et les projets urbains, ou de transport public : le scénario E dans la Note de trajet et la Position du ministre et la mention, dans la Position du ministre, d'orientations ou d'idées de projet contenues dans la Convention Vision régionale Groningen-Assen. D'autres projets, de la compétence exclusive de la Province ou de la Ville, n'y apparaissent pas directement mais ont un lien fort avec le projet (voir ci-après). Ce sont ces projets qui ont incité la Ville, par exemple, à défendre la réalisation du tracé Euvelgunne, un de ses "objectifs" lors des négociations qui ont eu lieu en amont du projet comme à la plate-forme BAG.

Il est clair que la Ville de Groningen ne peut pas aller beaucoup plus loin en matière de requalification de voirie et de circulation et que pour elle, en matière de circulation, le plus important maintenant est la réduction de la congestion sur le boulevard circulaire, le renforcement du système de transport public et son extension à la région urbaine. Il convient néanmoins de préciser ici qu'une voie communale ("*Laan Corpus den Hoorn*") sera requalifiée et transformée dans le cadre (et le financement) du projet sur toute la section qui recevra un nouveau trafic provenant de l'A7.

Enfin, la Ville compte développer et étendre de (nouvelles) zones d'activités ou des zones mixtes : entreprises, habitat, équipements sportifs et de loisirs, tout en préservant la "vivabilité" de la ville et l'environnement naturel à l'extérieur de la zone agglomérée; elles ne pourront l'être avec succès, sans accroître la congestion et la pollution, qu'avec l'ouverture du tracé Euvelgunne et si d'autres projets, notamment de transport public, sont eux aussi réalisés. *L'intégration dans et de ce projet se situe à ce niveau en amont, dans une perspective de développement urbain et économique.*

Circulation-stationnement

Groningen est une ville pilote qui a déjà un grand nombre de réalisations à son actif en matière de circulation, de transport public, de requalification de voirie, de mesures restrictives de stationnement sur et hors voirie en liaison avec la localisation des entreprises; c'est en outre une "ville-vélo" remarquable et innovante où la part du vélo dans le centre-ville est de 40%.

- *En matière de circulation*, comme à Göteborg, Brême ou un temps à Besançon, la ville a été divisée en secteurs "étanches" (pour le trafic automobile) ne permettant pas aux automobilistes de traverser la ville de part; pour passer d'un quartier à un autre, ils doivent ressortir vers les boulevards entourant le centre-ville ou vers le boulevard circulaire pour les autres quartiers. Seuls les transports publics, les cyclistes (et naturellement les piétons) peuvent accéder directement au centre-ville et le traverser sans détours.

- *En complément*, la Ville utilise l'outil stationnement pour maîtriser - et maintenant réduire - l'usage de l'automobile dans la ville.

. *Il n'y a (pratiquement) plus de stationnement sur voirie dans l'hypercentre*; autour du centre, le stationnement résidentiel est limité sur voirie et les visiteurs doivent payer pour garer leur véhicule en garage; dans une troisième zone, le stationnement est soit interdit, soit payant sur voirie et en garage.

. *Pour les entreprises*, le principe de base de la méthode A, B, C - qui n'est plus une directive au plan national - reste valable à Groningen dans ses grands principes. Elle se fonde sur la localisation des entreprises (couplée à une restriction du nombre de places de parking que ces

entreprises ou services publics peuvent offrir) et à la proximité des transports publics. C'est ainsi que les entreprises d'activités tertiaires occupant beaucoup d'employés et attirant de nombreux visiteurs (profil A) sont localisées de préférence au centre-ville qui bénéficie de la plus grande densité de transport public et de facilités pour se déplacer à pied et à vélo; les entreprises (profil B) attirant moins de visiteurs mais qui doivent rester accessibles en automobile sont logées plus loin du centre où elles peuvent encore bénéficier de transports publics de bon niveau, leurs visiteurs pouvant cependant y accéder en voiture (en nombre limité et en payant leur stationnement dans des parkings publics); enfin, les entreprises dont les activités dépendent exclusivement de l'automobile ou des magasins de meubles ou vendant d'autres objets très lourds (profil C), sont localisées près du boulevard circulaire ou près d'une autoroute. A Groningen, des magasins de vente de mobilier sont tous regroupés dans un "quartier du meuble", directement accessible à partir du boulevard circulaire au nord-ouest de la ville. La Ville s'inspire toujours des normes de stationnement couplées à ces profils : 1 place de stationnement pour 10 employés pour les entreprises de profil A, 20 places pour 100 employés pour celles du profil B et sans restriction pour celles de profil C.

- Enfin les "transferia", qui ont été conçus et expérimentés spécifiquement comme outils anti-congestion par la municipalité de Groningen. Le "transferium" est un parc-relais d'un genre nouveau (cf note bas de page à "Contexte" dans le Préambule); testé sur une dizaine de sites aux Pays-Bas depuis 1995, il va au-delà d'un P+R classique en ce qu'il est couplé à un transport public fréquent, rapide et confortable et qu'il se rapproche des automobilistes en s'implantant à proximité immédiate d'une grande voirie en limite d'agglomération. A Groningen, ce transport public - bus articulés - entre dans la ville en site propre à partir du transferium existant (Kardinge, au nord-est du boulevard circulaire); plusieurs autres transferia existent à Groningen et d'autres sont en chantier.

Le lien entre le stationnement en général, ces transferia et le boulevard circulaire où ils sont implantés en particulier est clair et explicite dans les documents de la Ville, notamment en relation avec l'A7/ZRW.

Pour Groningen, le projet routier semble plutôt un outil au service du développement urbain et économique de l'agglomération et notamment dans l'implantation des zones d'activités et la création de quartiers mixtes (habitat-activités-loisirs) nouveaux. C'est la raison pour laquelle dans ses différents documents d'information à destination du public, elle indique, avec constance depuis plus de dix ans, qu'une nouvelle rocade est nécessaire et qu'elle a entamé des discussions avec l'Etat à ce sujet; c'est aussi pourquoi - après la mise en œuvre des mesures Langman en phase 1 - elle s'est logiquement déclarée en faveur de l'alternative C3 et qu'elle se bat pour la mise en œuvre des plans d'amélioration forte des transports publics (voir notamment scénario E), estimant que c'est tout cet ensemble qui, en combinaison avec sa politique de circulation et de stationnement, garantit le mieux l'accessibilité de toute l'agglomération, en transport public, en vélo, à pied et, seulement si nécessaire, en voiture.

- En matière de requalification de voirie, Groningen a de très nombreuses zones 30 et des cours urbaines dans tous les quartiers et notamment dans les quartiers bordant le boulevard circulaire sud à l'extérieur, notamment pour empêcher le report de la circulation "d'évitement" du boulevard vers ces quartiers. Le centre-ville est mixte piétons, cyclistes et transports publics avec très peu d'accès voitures et peu ou pas de possibilités de stationnement (sauf pour les cyclistes).

Avec l'exécution du projet, une voie communale sera reliée directement à l'A7 et modifiée en conséquence. Le périmètre de projet inclut donc un linéaire de voirie communale non-négligeable. De plus, une section de voie ("Europaweg", actuelle A7) sera déclassée et pourra éventuellement être requalifiée par la Ville si nécessaire.

Projets d'extension urbaine

Au cours des dernières décennies, la 7e ville des Pays-Bas en importance s'est plutôt développée vers le nord-ouest; depuis le milieu des années 1990, les plans de la Province, le Schéma national pour la préservation des espaces libres et naturels et sa propre politique d'urbanisation conduisent la Ville de Groningen à déplacer le centre de gravité du développement vers le sud - où sont implantés la gare (principale) de chemin de fer, l'immense gare routière la jouxtant (déjà en travaux fin 2003) et l'hôpital universitaire qui a besoin de s'étendre - et vers le sud-est, où certains quartiers d'activités sont déjà sortis de terre. D'autres sont en projet, tous sur des terrains appartenant à la Ville (sauf la majeure partie de Meerstad, voir ci-après) et dépendent fortement pour leur bon fonctionnement (c'est-à-dire sans accroître "l'auto-dépendance" ou la congestion) du projet transport public/axe lourd Colibri et du projet A7/ZRW (surtout du tracé Euvelgunne construit en première phase), comme les quartiers suivants :

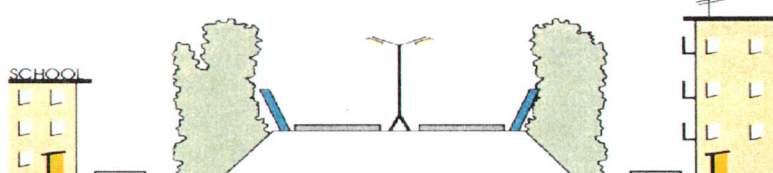
- Le quartier "Europapark" : zone mixte activités, logements, équipements de loisirs et espaces verts, située au sud-ouest du carrefour Europaplein le long de l'Europaweg (actuelle A7) qui passe sous le boulevard circulaire pour le trafic entrant en ville et qui sera déclassée avec l'ouverture du nouveau tracé Euvelgunnel vers la N46 (boulevard circulaire est); restant de type autoroutier cette section desservira Europapark dont le symbole est un stade en construction qui sera achevé en 2005.

- Eemspoort et Driebond : zones d'activités existantes situées au nord et au sud de la section "Beneluxweg" du boulevard circulaire qui elles aussi attendent d'être raccordées au nouveau tracé pour être étendues.

- Enfin la ville nouvelle "Meerstad" de plusieurs milliers d'ha s'ouvrant très largement entre l'Eemskanaal au nord, le tracé Euvelgunne à l'ouest et l'A7 au sud et devant fonctionner à 100% à l'horizon 2020; si elle ne "dépend" pas à proprement parler du tracé Euvelgunne, elle le suppose acquis à l'horizon envisagé, comme elle suppose acquise une liaison (embranchement) avec le système Stov/Colibri et les lignes ferroviaires qui relieront la partie activités et habitat de la ville nouvelle (beaucoup moins importante que la partie lac, plans d'eau, zones naturelles ouvertes mais protégées, loisirs verts, terres agricoles) au centre de Groningen. Le lien direct entre ces nouveaux tracés et ce projet très ambitieux (3 milliards € sur 20 ans environ), financé principalement par la Ville, la Province et l'Etat, a d'ailleurs été établi auprès du public par la Ville dans la procédure tracé/Mer de l'A7 et dans les documents soumis à consultation à propos du plan directeur de Meerstad, lui aussi soumis à une procédure m.e.r.

Logements et protections anti-bruit

Indépendamment des projets de nouveaux quartiers où d'importants programmes de logements seront construits, il y a un autre lien entre le projet et les logements implantés à proximité de l'A7/ZRW, dont les habitants, au cours des années 1980, avaient refusé l'insonorisation. Ils avaient également refusé les écrans anti-bruit devenus pourtant indispensables et légalement obligatoires. Avec les nuisances de plus en plus fortes en matière de bruit, au fur et à mesure de la croissance du trafic automobile et de la congestion sur l'A7/boulevard circulaire, il n'est évidemment plus question de refuser les écrans ou les insonorisations qui sont partie intégrante du budget ZRW.



doorsnede 3: Verdichte zone. Wegprofiel wordt bepaald door beplanting en schermen. Geen zicht op stedelijke omgeving

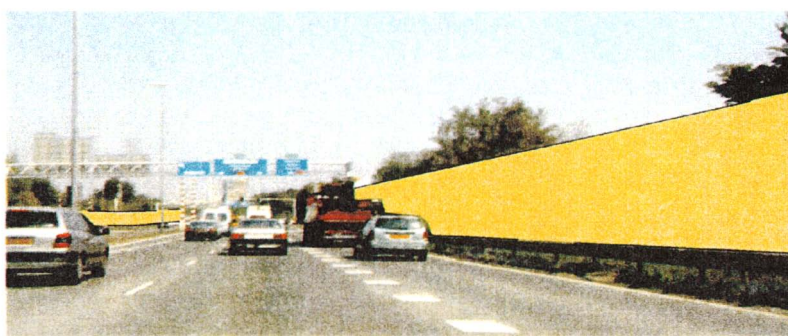


foto 3.1 Schermen versterken de afscherming van de omgeving. Julianaplein wordt aangekondigd door bebording

3 : Coupe : en zone dense, le profil en travers est déterminé par les plantations et les écrans anti-bruit; pas de vue sur l'environnement urbain.

3.1 : Photomontage : à l'arrivée sur Julianaplein, les écrans renforcent la protection des quartiers alentour; le carrefour est annoncé par panneaux (Source : extrait du document d'insertion des mesures Langman dans leur contexte : Landschappelijke vormgeving Langman maatregelen, Dienst landelijk gebied, pour min. V&W, octobre 2001)

Un plan d'insertion paysagère de l'infrastructure et des écrans anti-bruit était joint au document OTB (voir coupe et photomontage ci-dessus) soumis à enquête publique, ainsi qu'une liste avec les adresses précises de tous les logements concernés.

Projets de transport public

Le lien entre boulevard circulaire/A7 et transports publics n'existe pas seulement au niveau du projet A7/ZRW (scénario E) mais a déjà été établi dans la Convention Assen-Groningen, dans le POP de la Province de Groningen, dans le Schéma national d'aménagement du territoire qui prévoit un développement intercommunal du Bassin de vie Assen-Groningen et des 13 communes alentour.

Le système "Stov" et son impact

Le système Stov intégré de transport public urbain et régional, routier et ferroviaire interagglomération de haute qualité est en cours d'étude et même partiellement en constitution (voir ci-dessous). Il est articulé autour d'un nouvel axe lourd nord-sud de tramway qui traverserait le centre-ville. Ce système fait partie de la convention 2030 Assen-Groningen et a été inscrit au programme pluriannuel d'infrastructures de l'Etat (MIT), mais pour l'heure (fin 2003) aucun engagement n'a été pris par l'Etat en la matière, ni pour le scénario E d'ailleurs.

L'impact d'un tel système intégré de transports urbains, routiers et ferroviaires, fortement améliorés (idées principales reprises au scénario E) sur la réduction de la congestion a même été calculé (environ 10%). Ce lien n'est donc pas matériel et mathématique, même si le trajet nord-sud traversera (ou passera sous) le boulevard circulaire, mais permettra d'alléger de manière significative le nombre de trajets en voiture dans et autour de Groningen et de mieux répartir le trafic TC nord-sud Assen-Groningen entre le réseau ferroviaire existant et la future ligne de tramway. Son trajet passera pour 1/3 au nord du centre à partir du quartier de Zernike et par la gare ferroviaire nord de Groningen, pour 1/3 il traversera le centre - où le nombre de lignes d'autobus diminuera alors fortement et seront rabattues sur cet axe lourd - et pour le tiers restant, situé au sud du centre et parallèlement à l'A28, il passera par la gare de chemin de fer principale (où se situe déjà la plus grande gare routière urbaine et interurbaine des Pays-Bas) vers l'Hôpital Martini, situé à 1 km (environ) au sud de la Corpus den Hoorn Laan.

Avenir de Colibri et du scénario E

Rebaptisé Colibri, la partie bus urbains et cars interurbains du réseau de transport public urbain et régional existant est en cours d'appel d'offres (fin 2003) et restera dans un premier temps fondé sur l'autobus/autocar mais le cahier des charges (consulté) traite distinctement d'un futur axe lourd, sans doute un tramway moderne, auquel le réseau bus et car, tel qu'il sortira de l'appel d'offres, devra pouvoir s'intégrer. Dans différents documents Stov/Colibri consultés, le tramway de Strasbourg est cité et montré comme référence.

Le projet tramway et la forte amélioration des transports publics (prévue au scénario E) sont en partie en suspens, même si le renforcement de nombreux pôles multimodaux dans les communes autour de Groningen est largement entamé et se poursuit à un rythme soutenu. La Ville et les deux Provinces font pression sur le nouveau Gouvernement pour qu'il accorde les subventions nécessaires qui, au moment des négociations Ville, Province, ministère des Transports lors des compromis à propos de l'A7/ZRW en vue de la Position du ministre, étaient assurées par l'Etat à 90%.

Il apparaît cependant de plus en plus vraisemblable que, dans le cadre de coupes budgétaires drastiques de 2003 et plus encore celles prévues pour 2004, 2005 et 2006, ce projet subisse lui aussi des retards et devra peut-être revu à la baisse. D'autant plus que le nouveau Gouvernement souhaite que les autorités locales prennent davantage l'investissement de ce futur système en charge sur les dotations globales d'investissement, et ont déjà prévu de fortes baisses du taux des subventions en général, ce qui semble insupportable - financièrement parlant - aux yeux des responsables de la Ville et de la Province.

Système de transport à sustentation magnétique

Enfin, ces différents projets de transport public de qualité pourraient pâtir d'un important projet national "vitrine de haute technologie" de train à sustentation magnétique qui pourrait relier Groningen par le centre des Pays-Bas à Schiphol, l'aéroport national. En effet, il semble en meilleure position de recevoir des subventions de l'Etat que le système Colibri, projet pour lequel la Province avait pourtant déjà réservé un budget à la fin des années 1990.

* "Handleiding voor de tracé/m.e.r.-procedure, Tracé/m.e.r.-reeks", ministère V&W, direction Rijkswaterstaat (RWS), Service voirie et voies d'eau, déc. 2000

** "Trajectnota/MER, A7/ZRW Groningen, Samenvatting", RWS/DNN, novembre 1998).

*** "Verkeersgegevens 2001 en ontwikkeling rijkswegen in de directie Noord-Nederland", service travaux neufs, , min. V&W, DNN, septembre 2002

CONCEPTION

Lorsque le ministre, en accord avec l'ensemble des partenaires, a arrêté son choix parmi les alternatives de tracé présentées par la Direction régionale du ministère (DNN) - ou, comme dans le projet A7/ZRW, s'est décidé pour un ensemble de mesures choisies dans ces alternatives - "la conception" du projet peut commencer. C'est ainsi que les "mesures Langman" sont précisées dans le Projet de tracé détaillé (OTB) qui, après concertation, est transformé en Décision de tracé définitif (TB). A Groningen, avant l'OTB, les consultations, concertations et enquêtes publiques ont été tellement nombreuses entre partenaires et avec le public, que la dernière enquête publique sur le Projet de tracé définitif n'a été qu'une formalité. Il n'y a donc guère de différence entre le projet de tracé et le tracé définitif.

Les mesures Langman, extraites des différentes alternatives issues du processus d'élaboration du projet, ne comportent pas de rocade sud qui a été reportée à une éventuelle deuxième phase (voir chapitre Programme).

Il est utile de rappeler que la différence fondamentale entre les Pays-Bas et la France ne porte pas seulement sur l'absence de distinction entre maître d'ouvrage et maître d'œuvre, mais aussi sur tout ce qu'elle implique de différences de procédure en matière de commande, de contrôle, de processus qualité et de gestion du temps. Tous les travaux exploratoires, d'étude d'alternatives, de conception, d'élaboration et de réalisation du projet s'effectuant au sein du même ministère (entre la DNN et les services centraux), point n'est besoin à la "maîtrise d'ouvrage" de procédures particulières pour coordonner ou contrôler la "maîtrise d'œuvre". Mais contrôle il y a, en interne : de qualité, de validation scientifique et administrative et de conformité aux règles et normes en vigueur en matière d'ingénierie civile (voir au chapitre Compétences-organisation des services).

Ci-dessous, en revanche, il s'agira de présenter, outre les *caractéristiques du projet et les grands choix effectués, la structure mise en place pour le pilotage des études et l'élaboration du projet*. En se souvenant que c'est pendant la phase "études" que s'élabore progressivement "le" projet à partir du problème posé et des différentes manières d'y répondre;

Lorsque le ministre a "choisi" (cf. Position du ministre au chapitre précédent) la solution à retenir - c'est-à-dire, dans le cas de l'A7/ZRW, des mesures extraites de différentes alternatives et variantes - la conception du projet à proprement parler peut commencer. Elle est assurée par le groupe-projet (comme l'ensemble des études) qui élabore ainsi le "projet de tracé détaillé" OTB et la "Décision de tracé définitif" (TB). Ce TB fixe, outre le tracé, le cadre précis et les marges de manœuvre pour la conception détaillée du projet : en termes de profil en travers (exemple dans le présent projet : 1m de marge), de hauteur des passages supérieurs (tolérance), mais aussi dans les autres domaines détaillés dans ces documents. A ce stade - la sortie du TB - il n'y a plus guère de flexibilité, sauf détails liés au terrain, et plus rien ne peut changer. C'est avec la publication du TB que se termine le rôle du chef de projet et de l'ensemble de la structure mise en place pour le projet. La conception des plans d'exécution détaillés est assurée par des bureaux d'études extérieurs sous la direction d'un nouveau chef de projet, toujours au sein de la DNN, qui est responsable de la phase réalisation (voir à Compétences).

Dispositif de projet

A partir de 1994-1995 environ, lorsque les ingénieurs et techniciens de la DNN commencent à préparer à la demande de leur direction - en contact étroit avec la ville de Groningen et la Province - la Note de départ pour la seconde procédure Tracé/Mer (qui sera publiée en 1996), un véritable dispositif de projet est mis en place par la DNN qui monte progressivement en puissance. Au centre de ce dispositif à trois niveaux : le groupe-projet ("*projectgroep*", niveau 2) dirigé par le chef du projet A7/ZRW, entouré, dès le début, par quelques experts et des directeurs Transports/circulation de la Ville et de la Province. Après la préparation des premiers dossiers, se

constitue le groupe de pilotage ("*stuurgroep*", niveau 1) qui porte la responsabilité politique du projet et enfin, dès que le travail s'accroît au niveau technique, le chef de projet crée des groupes de travail par thèmes ou secteurs où l'on trouve beaucoup d'experts externes (niveau 3).

1- Groupe de pilotage

Le groupe de pilotage (niveau 1) est présidé par l'échevin transports-circulation de Groningen; s'y trouvent en outre le député transports-circulation de la Province et le directeur-ingénieur en chef (*HID*) de la DNN, le plus haut représentant du ministre des Transports dans la province; ils sont généralement accompagnés de leur chargés de mission experts participant également au groupe-projet qui font ainsi le lien avec ce dernier.

Cette instance oriente plus l'élaboration du projet - en fonction des objectifs des différents partenaires et des négociations qu'ils conduisent par ailleurs - qu'elle ne "décide", du moins directement, fidèle en cela à la tradition de négociation et de compromis néerlandaise. Cela est implicite, mais découle aussi de la fonction centrale que garde le ministère en matière de routes et de planification territoriale et de sa fonction de maître d'ouvrage/maîtrise d'œuvre, cumulée avec celle de gestionnaire et de financeur. Ce qui n'empêche pas le groupe de pilotage de porter politiquement le projet au niveau de la commune et du bassin de vie et vis-à-vis de la Province. Ce sont aussi les responsables politiques (très professionnalisés mais non élus) de ce groupe - qui conduisent les négociations avec le ministère des Transports, d'une part, et avec les plates-formes de discussion et de négociation (tel que BAG, SNN, etc.), d'autre part... dont ils font eux-mêmes partie d'ailleurs.

2- Groupe-projet

Le groupe-projet est dirigé par le chef de projet nommé par la DNN en son sein; c'est ce groupe (niveau 2) qui constitue la cheville-ouvrière de l'élaboration du projet qui est d'ailleurs la phase la plus importante de tout projet soumis à la procédure Tracé/Mer. Dès le départ, la municipalité de Groningen, avec son directeur Transports et celui de la Province ont participé à cette élaboration, puis, plus tard, à la conception. Constitué de 7-8 personnes (DNN, Ville, Province, 1 ou 2 experts indépendants) en début de phase d'études, le chef de projet fait appel aux services internes adéquats, mais plus encore, si l'expertise et la capacité de calcul manquent à l'intérieur de la DNN, à des experts et bureaux d'études indépendants. Les services centraux du ministère qui ont "commandé" officiellement l'élaboration du projet à la Direction régionale suivent avec le financement (voir aussi ci-après). Après la sortie des Directives (voir procédure Tracé/Mer) qu'il a lui-même préparées pour la Commission m.e.r. et le ministre, ce groupe s'agrandit très rapidement en créant des *groupes de travail sectoriels* (niveau 3) en vue de la préparation de deux documents clefs : la Note de trajet et le Projet de tracé détaillé (OTB).

Le groupe de projet se saborde généralement à la fin de la phase d'études et de conception qui se termine avec la Décision de tracé définitif (TB), quand commence la réalisation, assurée par le service Travaux neufs de la direction régionale sous la direction d'un autre chef de projet nommé également au sein de la DNN. C'est dire que l'on estime aux Pays-Bas qu'à ce stade le projet est "bouclé" et que plus rien ne peut changer. Tout ce qui est important, tous les choix, ont été décidés, négociés, évalués et contrôlés longuement avant la réalisation des plans détaillés et des travaux eux-mêmes, d'ailleurs eux aussi confiés à l'extérieur.

3- Groupes de travail sectoriels

Présidés par des experts de la DNN, de la Ville, de la Province ou même par des experts extérieurs, ces groupes correspondent à chacun des différents aspects d'étude, de construction et d'impacts qui doivent être établis, calculés et évalués pour toutes les alternatives dans la *Note de trajet* (Doc 3, voir schéma Tracé/Mer). A noter que, dans le projet A7/ZRW, à mi-chemin de l'élaboration des alternatives, le chef de projet a soumis, de manière informelle - hors procédure - le travail déjà accompli à ce stade "en l'état" à la population pour tester sa réaction et mieux orienter la suite.

C'est ainsi que les groupes suivants ont été créés :

- | | |
|-------------------------------------|-------------------------------------|
| - Circulation/transports | - Effets économiques |
| - Conception-construction routières | - Nature et environnement |
| - Coûts (des alternatives) | - Plans d'aménagement du territoire |
| - Bruit | - Ville et province |
| - Ouvrages d'art | - Eau |

Leur constitution n'est pas formalisée par une convention; la coordination de toutes ces compétences est assurée dans tous les cas par le chef de projet, avec l'assistance des experts internes qui dirigent souvent les travaux des groupes de travail.

Compétences sous-traitées

Selon la philosophie courante au sein du ministère et en fonction de sa politique d'embauche - suivies aussi par la DNN - les chefs de projet doivent faire appel au marché (bureau d'études et consultants extérieurs) si le marché peut effectuer le même travail qu'en interne pour le même prix ou moins cher pour tout au partie des études et analyses thématiques qui nécessitent beaucoup de calculs et de temps. Pour l'A7/ZRW, le chef de projet a ainsi fait appel à des bureaux d'études privés ou des consultants extérieurs *pour tous les thèmes ci-dessus, donc pour tous les groupes de travail dont il devait de toute façon assurer le suivi*. Il a d'autant plus confié de très nombreux travaux à l'extérieur, qu'en interne, à la DNN, plusieurs grands projets étaient en cours d'élaboration en même temps et que les experts internes avaient déjà fort à faire pour répartir leur temps entre ces projets, diriger les groupes de travail et conseiller le/les chef(s) de projet et ne pouvaient pas se permettre (économiquement et matériellement) d'effectuer les différentes études eux-mêmes.

Ce sont eux qui ont établi, avec le chef de projet, une description précise mais succincte du travail ou de l'analyse attendue (sorte de mini-cahier des charges) auxquels les entreprises répondent par des devis. Le chef de projet et l'expert interne ont pu juger les devis et choisir (librement et indépendamment de leur hiérarchie) les bureaux et les consultants qui leur paraissaient les mieux appropriés; c'est alors seulement que chacun a fait l'objet d'une commande signée par le directeur de la DNN.

Tout au long des études de l'A7/ZRW, le financement de ces travaux et collaborations était assuré par le ministère via la DNN : "l'argent entrait" au fur et à mesure des dépenses engagées par cette dernière. C'est beaucoup moins simple depuis 2001, du fait de réductions budgétaires drastiques. En outre, le Gouvernement a décidé que le nombre de fonctionnaires employés actuellement à la RWS (11.000 au total pour tous les Pays-Bas, niveau central et directions régionales) sera réduit de 1000 en 2004, 1000 autres postes devant être supprimés de 2005 à 2007.

Elaboration du projet

Le projet s'élabore donc progressivement comme on l'a vu, du fait des différentes alternatives qu'exige la procédure Tracé/Mer; c'est d'elles, explicitées dans la Note de trajet, qu'a émergé "le projet", c'est-à-dire pour l'A7/ZRW, les mesures dites Langman sur lesquelles se sont mis d'accord les partenaires juste avant la publication de la Position du ministre. L'ensemble de ce travail est assuré au sein de la structure de projet détaillée ci-dessus.

Aucune convention ou ensemble de règles ne régit ce travail ou les échanges entre les trois niveaux de la structure de projet, ni même entre le chef de projet et les services centraux du ministère ou avec la Commission m.e.r., à condition qu'il n'excède pas le temps imparti pour chaque étape par la procédure Tracé/Mer, que son travail soit de qualité et qu'il respecte, sur le fond, règles, normes et autres directives techniques en vigueur.

A l'intérieur de chaque stade d'élaboration du projet, selon la procédure Tracé/Mer, il y a de très nombreux allers-retours entre le groupe-projet et les groupes sectoriels, sur la base de comptes rendus, de plans ou d'autres documents et entre le groupe-projet et le groupe de pilotage, jusqu'à ce que le groupe de pilotage soit assuré que le travail fourni va dans le sens des objectifs des uns et des autres et que le chef de projet soit sûr qu'il corresponde aussi à la qualité technique requise et reste dans le cadre du budget fixé en cours de procédure.

Pour la publication de chaque document d'étape, le chef de projet consulte les experts des services centraux du ministère (voir Compétences et organisation) pour être certain de la "qualité ministère" des alternatives qui doivent correspondre aux Directives du ministre et aux recommandations de la Commission m.e.r.

Coût des études : en partie du fait de cette façon de travailler par compromis successifs, en partie parce que le nombre d'alternatives exigées par la procédure est important, l'ensemble des études - de la seconde Note de départ jusqu'à la Décision de tracé définitif - de 1995 environ à 2002, a coûté 5 millions € et a été entièrement pris en charge par les services centraux du ministère, hors budget "projet", sur une ligne spéciale "études". Là aussi les choses semblent changer depuis 2001, le

ministère souhaitant que la moitié des frais d'études soit dorénavant prise en charge par les provinces pour des projets de ce type.

Il ne faut pas oublier, cependant que, avant l'entrée en vigueur de la procédure Tracé/Mer, l'élaboration des projets était bien plus longue et se perdait parfois dans les sables des procédures et recours divers. Depuis, la procédure a été rendue plus stricte, mais a aussi été limitée dans le temps à chaque étape. Cependant, à l'intérieur de ce cadre et du budget fixé, le chef de projet est libre de s'organiser comme il l'entend.

Autour de la préparation de la Note de trajet

Lors de la préparation de la Note de trajet, le groupe-projet A7/ZRW est devenu un vrai groupe directeur, dirigé toujours par le même chef de projet qui coordonne tout, assisté des représentants de la Ville et de la Province (1 + 1) et des présidents-experts des groupes de travail sectoriels qui font ainsi la liaison entre leur groupe de travail et le groupe-projet. Lors de la préparation de la Note de trajet, l'ensemble de ces deux groupes ont compté de 50 à 60 personnes, dont seulement une dizaine de personnes de la DNN. C'est au cours de la préparation de cette Note de trajet, que le maître d'ouvrage effectue l'important travail d'évaluation, de contrôle qualité et de conformité aux lois en vigueur : avec l'aide de spécialistes externes et internes et avec la Commission m.e.r. Lorsqu'il a terminé le projet de Note de trajet, par exemple, le chef de projet est allé de lui-même consulter la Commission m.e.r. avant de soumettre le projet pour accord aux services centraux du ministère. C'est effectivement à ce stade qu'il lui importait de savoir si cette Note de trajet avec toutes ses alternatives (analysées, chiffrées, mesurées dans leurs impacts) pourrait servir valablement de base de discussion et de décision au ministre - et à ses partenaires.

Autour de la préparation du Projet de tracé détaillé (OTB)

Lorsque le ministre a choisi - après les compromis d'usage avec les partenaires du projet - et qu'il s'agit de préparer le *Projet de tracé détaillé (OTB, deuxième moment clef de la procédure)* des mesures Langman, le groupe-projet, avec ses groupes de travail sectoriels s'élargit à nouveau pour atteindre son maximum, soit 70 personnes au total, surtout pour les groupes de travail, qui ont travaillé d'arrache-pied pendant un an et demi. Bien entendu, on y trouve maintenant davantage de "routiers", de spécialistes du bruit et des ouvrages d'art par exemple, venant le plus souvent de bureaux d'études privés fortement spécialisés.

De plus, comme ce n'est pas *une* alternative qui a été choisie pour être détaillée en "projet", mais un ensemble de mesures extraites de différentes alternatives et variantes (voir à Caractéristiques principales ci-dessous), un certain nombre d'impacts et d'aspects ont dû être recalculés et précisés pour respecter les réglementations en vigueur. De ce fait, il y avait dans le groupe-projet (et dans les groupes de travail) davantage d'experts de diverses disciplines qu'il n'y en a généralement à ce stade. L'OTB rédigé, est soumis aux différents partenaires, amendé dans les différents groupes décrits ci-dessus, puis validé, là encore après de nombreux allers-retours et compromis. Il est soumis ensuite à la dernière enquête publique. Si aucune remarque ne vient remettre en cause le projet, celui-ci est validé sous la forme du document 6 : "*Décision de tracé Définitif (dit : TB)*". Sinon, il faut recommencer une partie de la procédure avec élaboration d'un nouvel OTB. Pour le présent projet, pour lequel l'impact sur la ville de Groningen et les riverains est important, l'implication de la DNN dans le partenariat et le respect des exigences légales sont dans l'intérêt de tous. En intégrant, au niveau de l'OTB, les remarques des partenaires, en prenant en compte les impacts sur les riverains (prévisions sur le bruit, mais aussi accessibilité à toutes les entreprises ou/et habitations touchées par le projet avec maintien ou rétablissement des continuités pour les circulations douces,...), la DNN s'assure l'acceptation du projet à la dernière enquête publique (après publication de l'OTB). Parce que tout avait été vu et revu, cette enquête n'a été qu'une formalité et le délai entre OTB et TB a été de ce fait très court (quelques mois).

Autour de la phase réalisation

La phase réalisation est placée, comme on l'a vu, sous la direction d'un autre chef de projet (du service "Travaux neufs" de la DNN); celui-ci commence par lancer un appel d'offres pour les plans d'exécution détaillés (au 500e et parfois même au 100e).

Les exigences du cahier des charges de ce premier appel d'offres sont celles du dossier TB, qui encadre strictement la conception détaillée du projet effectuée par des bureaux d'études, sans beaucoup de flexibilité à ce stade - contrairement à l'Allemagne, mais il est vrai que le maître d'ouvrage-gestionnaire est la Ville, Düsseldorf en l'occurrence. Ce ou ces bureaux d'études sont spécialisés, fournissent le travail requis mais n'ont ensuite aucune responsabilité au niveau de la

réalisation des travaux qui est confiée à d'autres entreprises, là aussi sur appel d'offres, là aussi avec suivi par le nouveau chef de projet. Ce dernier est très au fait du projet, parce qu'il a suivi de près l'élaboration du projet durant les différentes étapes de la procédure : il sait donc très exactement ce qui est requis et le résultat qu'il convient d'obtenir. Le premier groupe-projet n'existe plus à ce stade mais en cas de besoin le premier chef de projet est toujours là, les deux personnes faisant partie de la DNN.

La réalisation (des travaux) du projet ZRW a été retardée de deux ans environ à 2006-2007, alors que les travaux préparatoires auraient dû commencer dès 2004. Malgré cela, l'élaboration des plans détaillés du projet se poursuit; une vingtaine de personnes y travaille (en interne et en externe). Il faut rappeler ici que le projet choisi est un assemblage d'interventions ponctuelles (mesures Langman), couplées à des mesures qui relèvent du grand entretien qui ont débuté en 2002 en prenant évidemment en compte le projet.

Perspective à moyen terme (tangentielle sud)

La tangentielle sud n'étant envisagée qu'à moyen terme n'entre pas dans le projet actuel, même si toutes les alternatives de rocade - dont les coûts et les impacts ont été évalués avec les autres - ont bien été soumises dans la même procédure à concertation et avis.

Dans la Position du ministre, on trouve malgré tout :

- *une décision de principe concernant l'alternative C3* (plus faible impact sur l'environnement et le bâti par rapport aux autres alternatives de tangentielle) dont les sous-projets sont indiqués mais non-détaillés, pour réalisation au cours d'une deuxième phase si un financement est trouvé;
- *un calendrier* : étant donné le coût de cette rocade et le manque de budget au MIT au moment de la décision, il a également été décidé que la préparation d'une nouvelle Décision de tracé, au cours d'une nouvelle procédure Tracé/Mer (partielle), ne pourra être lancée qu'en 2007 au plus tôt.

Il faut noter que les modalités d'évaluation des mesures Langman n'ont été ni négociées ni précisées en tant que telles puisque leur utilité s'est avérée au fur et à mesure de l'élaboration des alternatives.

Suivi de l'élaboration du projet et gestion du temps

Le suivi s'effectue, lors de la phase études, de différentes manières, qui se complètent :

- procédure de contrôle interne à la DNN (voir Compétences)
- exigences de la procédure Tracé/Mer (Commission m.e.r., partenariat, concertation)
- obligations légales dans certains domaines (exemple : normes de bruit très poussées).

En revanche d'autres thèmes sont largement laissés à l'initiative des techniciens et généralement sous-traités. L'implication forte des experts et du chef de projet de la DNN dans le partenariat et les fréquents allers-retours entre les trois niveaux de la structure de projet et, enfin, les consultations fréquentes de la population et des tiers acteurs ont permis d'élaborer des documents acceptés par tous qui n'ont pas été remis en cause par la suite, ni par les partenaires, ni au cours des enquêtes publiques. Cette méthode d'élaboration de projet suppose de prendre le temps de préparation et d'explication nécessaire : parfois 1 voire 2 ans par étape. La procédure Tracé/Mer comporte d'ailleurs un certain nombre de limites ou d'obligations de durée à respecter, faute de quoi une nouvelle procédure doit être organisée.

Caractéristiques du projet

Caractéristiques générales

Le souci des concepteurs de la DNN tout au long du projet a été de soulager au maximum les principaux carrefours congestionnés, en regroupant autant que possible les échanges sur les carrefours dénivelés (existants ou à créer) les moins chargés avec adaptation et sélection des mesures envisagées en fonction des contraintes financières.

- profil en travers en section courante :

Il n'y a pas de modification sur l'A7 en tant que telle (elle reste à 2x2 voies, sauf sur une courte section), mais création à deux endroits de contre-allées pour rabattre les échanges locaux sur les carrefours principaux déjà dénivelés

- trafic prévu :

107.000 véhicules/jour sur la section commune A7/boulevard circulaire sont prévus en 2010 (volume déterminé par une modélisation informatique par rapport à l'année de référence 1994, dans l'hypothèse où rien n'est fait, c'est-à-dire dans l'alternative "zéro", au fil de l'eau); le trafic de 2001 était de 77.700 véhicules/jour environ.

- modification de la hiérarchisation de la voirie communale :

La connexion entre une voie communale (*Corpus den Hoorn*) et l'A7 à l'ouest de Groningen change la fonction de cette voie qui a ainsi été intégrée - et sera réaménagée - dans le projet sur le linéaire concerné : 3,75 km (voir sous-projet 1);

- modification du statut des voies :

Le nouveau tracé à l'est *Euvelgunnetracé* modifie la continuité de l'A7 qui emprunte une section du boulevard circulaire sud qui sera élargi à cet endroit. En revanche, l'ancien itinéraire (*Europaweg entre Europaplein (5)* et la branche de l'A7 vers l'Allemagne) sera rétrocédé à la commune sans intervention spécifique dans le cadre de ce projet; il y aura donc dans le projet 2 voies à caractère autoroutier;

- modération de vitesse, circulations douces :

La vitesse sur l'autoroute urbaine proprement dite (A7/ZRW) reste limitée à 70 km/h - vitesse "respectée" et même difficile à atteindre, la voie étant souvent surchargée; le profil en travers type (2x2 voies de 3,25 m) est conservé; en outre, les voies locales créées (contre-allées) ou modifiées sont systématiquement équipées de giratoires (échangeurs type lunette) avec aménagements cyclables séparés, ce qui complète les voies de quartier déjà traitées en zone 30 aux environs immédiats de l'A7 (exemple : voie au sud de *Vrijheidsplein*).

Les giratoires sont choisis parce que cette solution est la mieux adaptée aux importants volumes de circulations douces existants et à ceux à créer dans le cadre du projet. C'est aussi la solution qui provoque le moins de bruit - surtout par les très nombreux poids lourds sur cet itinéraire - par rapport à d'autres solutions. La problématique locale exprimée au cours des discussions et dans la concertation en matière de bruit, a donc primé sur les critères de gestion de trafic.

Lien avec le partenariat

La Province et la municipalité de Groningen ont fortement influencé le choix du tracé *Euvelgunne*, mais ont aussi pesé sur la définition du scénario E concernant principalement les transports publics, dont elles espèrent la réalisation avec l'aide de l'Etat (ce qui, pour l'heure, n'est pas le cas).

L'apport de la concertation et du partenariat réside aussi dans la prise en compte de l'impact sonore et dans l'adaptation des mesures envisagées lorsque l'impact sur l'environnement urbain paraissait élevé (exemple : *Julianaplein*, où il n'y aura pas d'intervention lourde sur l'A7). L'installation d'écrans anti-bruit de hauteur réaliste (moins de 4m) ne permettait pas de respecter les normes sévères aux Pays-Bas; c'est pourquoi des travaux de requalification des bâtis existants accompagneront le projet et seront entièrement financés dans le cadre du projet.

Mesures Langman : 4 sous-projets et choix techniques

Comme dans les documents néerlandais, les différentes mesures sont présentées ci-dessous en 4 sous-projets. Ceux-ci ne couvrent pas la totalité du linéaire étudié, les sections intermédiaires n'étant pas transformées, mais seulement rénovées (grand entretien = revêtement + ouvrages d'art).

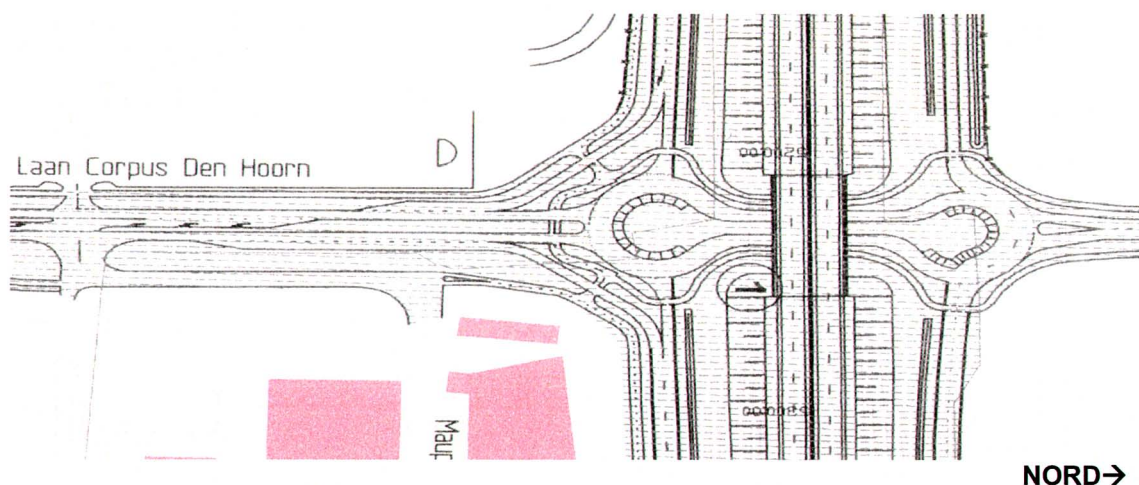
Sous-projet 1 :

Raccordement de Laan Corpus den Hoorn et Vrijheidsplein (entre repères 1 - 2)

Il s'agit de raccorder cette voie Corpus den Hoorn, actuellement en impasse, aux voies locales au nord (à la section du boulevard circulaire N7/A7 appelée *Weg der Verenigde Naties* : voie des Nations Unies), y compris la création de deux contre-allées ("by-passes") entre ce raccordement et Vrijheidsplein.

Le sous-projet comprend :

- la création d'un terre-plein central (mais on garde 1 voie de circulation dans chaque sens, le profil en travers n'étant pas modifié en section courante);
- la modification de 2 carrefours intermédiaires dont un transformé en giratoire et dont l'autre a été dénivelé pour laisser le passage de l'A7 au niveau supérieur, à 6 mètres au-dessus du niveau actuel; Dans le sens ouest-est (vers Groningen-centre), cela supprime l'actuelle bretelle de sortie vers Vrijheidsplein, ce trafic étant reporté en amont via la nouvelle sortie et la contre-allée.



Ci-dessus à gauche : au centre : à droite :
 contre-allée vers A7 vers contre-allée depuis
 Vrijheidsplein (2) Groningen Vrijheidsplein (2)

NB : l'échelle du plan original est de 1/2 500^e, agrandie ici au 1/2 000^e environ

(Source : plan extrait OTB : "Kaarten Ontwerp Tracébesluit rijksweg 7 - Zuidelijke Ringweg - Groningen", RWS, DNN, sept. 2001)

Ce sous-projet décharge l'A7 du trafic lié aux quartiers riverains avant la section commune avec le boulevard circulaire sud. Le but recherché est en outre de diminuer le trafic entrant dans le carrefour suivant, "Julianaplein", en proposant un nouveau maillage.

Son retraitement fait donc partie intégrante du projet sur un linéaire important : 3,75 km. Cette partie du projet répond à la modification de la fonction de la voie liée à sa nouvelle jonction avec l'A7.

Comme mesures d'accompagnement, elles aussi intégrées au projet, on note l'installation d'écrans anti-bruit.

Sous-projet 2 : Julianaplein (repère 3) :

carrefour à niveau A7/ A28

Situation actuelle : carrefour à niveau à feux (4 voies par sens sur l'A7 et l'A28). Les mouvements de tourne-à-droite sont assurés par des bretelles spécifiques sans feu (voir photo). Pour des raisons de congestion, le tourne-à-gauche depuis l'A7 ouest vers Groningen-centre a été récemment supprimé. On note tout de même la présence de remontées de files d'attente de plusieurs kilomètres en heure de pointe (le soir, et surtout le matin dans le sens entrant).

Groningen-centre (nord)



Canal A28 vers Assen (RWS)

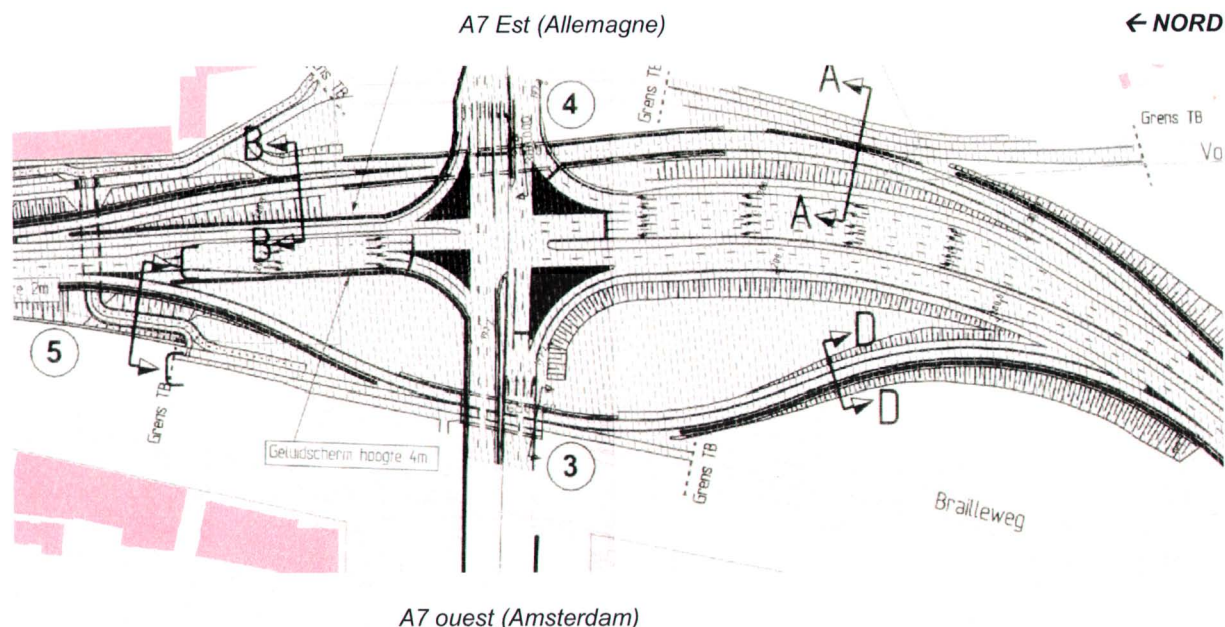


Photo (VdB) prise depuis l'A7, en direction de l'est

Le sous-projet comprend :

- Création de deux tunnels par sens sous l'A7 pour prendre en charge les flux directs entre A28 et Groningen-centre
- Elargissement à 2 voies d'un des tourne-à-droite spécifique (depuis la ville vers A7 ouest)
- Rétablissement des tourne-à-gauche depuis l'A7 (1 voie dédiée)

L'impact sur l'A7 est limité au carrefour (150 m au total), sans changement du profil en travers, mais avec changement de l'affectation des voies. L'essentiel des modifications concerne l'A28 et la voie qui se situe dans son prolongement vers le centre-ville.



NB : l'échelle du plan original est de 1/2500^e, réduite ici au 1/3 000^e environ

(Source : plan extrait OTB : "Kaarten Ontwerp Tracébesluit Rijksweg 7 - Zuidelijke Ringweg Groningen", RWS, DNN, sept. 2001)

Situation future : le carrefour à niveau prend en charge tous les mouvements de tourne-à-gauche (depuis A7 et A28) et les mouvements directs de l'A7 : il y aura donc toujours un feu sur cette voie à caractère d'autoroute urbaine.

Ce choix est clairement celui d'un compromis, issu du partenariat et de la concertation entre les contraintes de fonctionnement (norme de congestion sur le réseau principal des Pays-Bas : au maximum 5% des véhicules circulant sur le réseau principal peuvent être arrêtés dans un encombrement), le coût et l'impact sur le bâti et l'environnement urbain d'une modification plus complète. Le faible linéaire concerné sur l'A7 s'explique notamment par la proximité d'un pont-levant sur un canal.

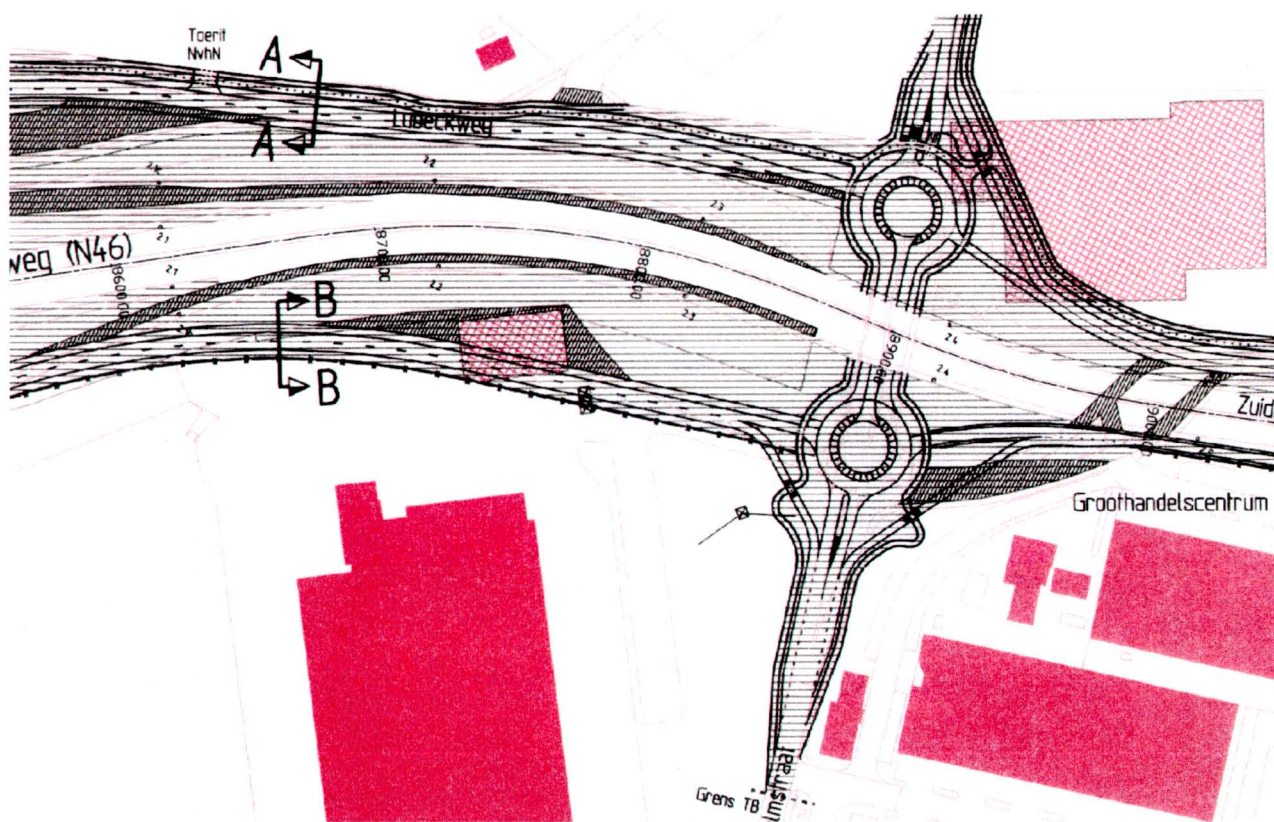
À noter que dans les travaux de grand entretien déjà réalisés entre ce carrefour et le pont sur le canal, les tunnels nécessaires aux nouvelles voies reliant A28 et le centre-ville ont déjà été creusés (voir gestion du temps dans le projet).

Sous-projet 3 :

de Europaweg à Gotenburgweg (repères 4 à 6)

- Création de deux contre-allées pour les échanges avec les voies locales connectées à l'A7 seulement aux deux carrefours cités, déjà dénivelés. Création systématique de carrefours giratoires, avec le plus souvent des tourne-à-droite spécifiques
- Création d'une piste cyclable parallèle à ces contre-allées
- Modification du profil en travers (passage à 2x3 voies) sur la section comprise entre ces contre-allées et le nouveau tracé (Euvelgunne).

NB : ce sous projet nécessite le déplacement d'un bâtiment et il est accompagné d'écrans anti-bruit



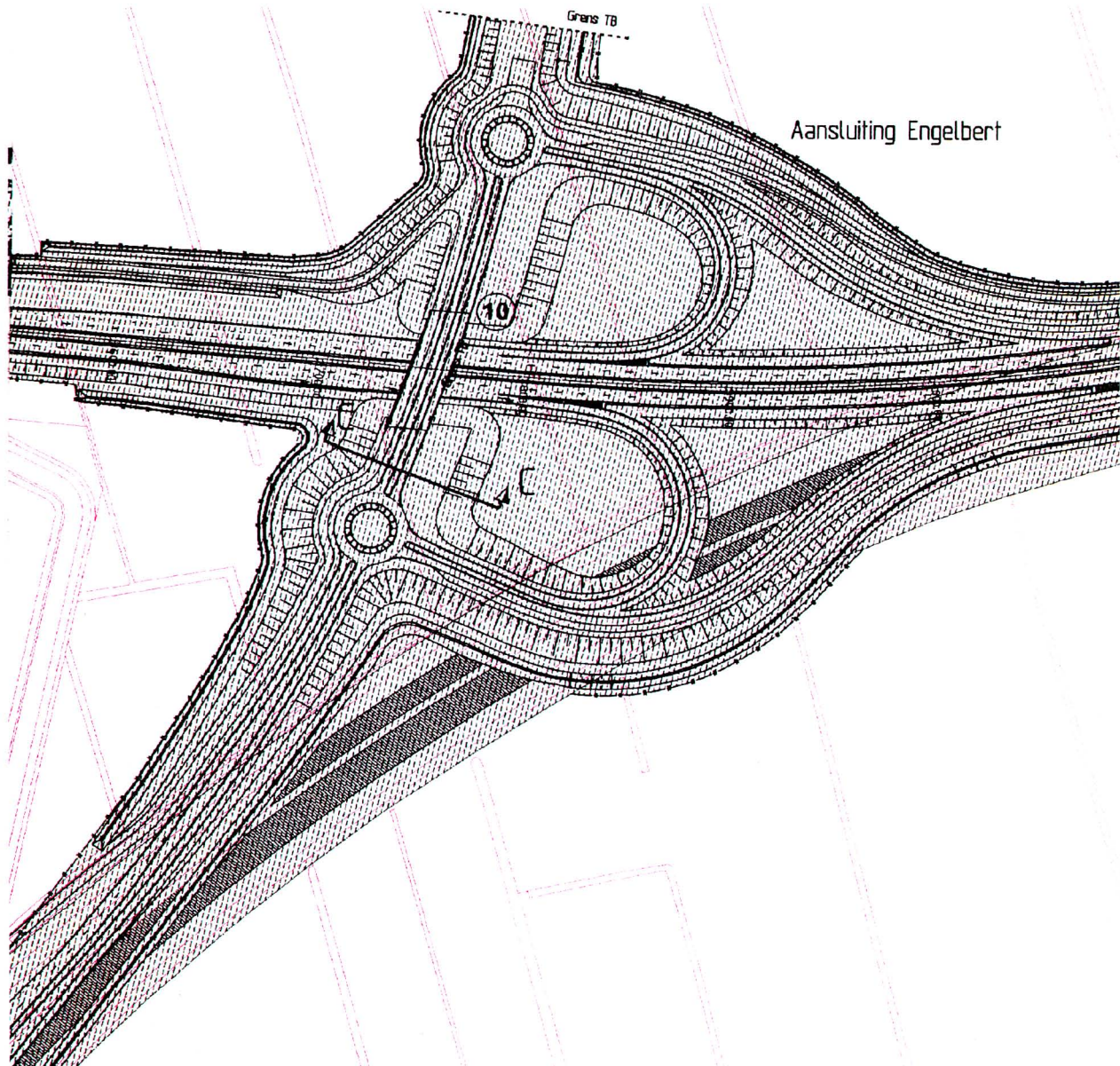
(Source : plan extrait OTB : "Kaarten Ontwerp Tracébesluit Rijksweg 7 - Zuidelijke Ringweg Groningen", RWS, DNN, sept. 2001)

Sous-projet 4 :

Euvelgunnetracé (au sud du repère 7)

- Tracé nouveau (2x2 voies) permettant de relier directement l'A7 (branche venant de l'Allemagne et la continuité du boulevard circulaire à l'est de Groningen)
- Possibilité de desservir la future extension urbaine vers l'est
- Rétrocession de l'actuelle section de l'A7 à la commune, sans que sa modification soit envisagée dans le projet, hormis la création d'un échangeur avec le nouveau tracé.

L'intérêt de ces sous-projets réside notamment dans la suppression de l'actuel carrefour (à feux) à niveau, Driebond (repère 7), remplacé par un échangeur entre le boulevard circulaire sud d'une part, et le futur tracé Euvelgunne, d'autre part.



(Source : plan extrait OTB : "Kaarten Ontwerp Tracébesluit Rijksweg 7 - Zuidelijke Ringweg Groningen", RWS, DNN, sept. 2001)

COMPÉTENCES ET ORGANISATION DES SERVICES

Outre quelques indications sur les pratiques de la décentralisation néerlandaise, il sera question ci-dessous des compétences et de l'organisation de la Direction régionale DNN et des services centraux sur lesquels ce service déconcentré peut - et parfois doit - s'appuyer. L'apport des experts internes, mais surtout externes et des bureaux d'étude, également sollicités et le plus souvent intégrés aux équipes d'élaboration du projet puis pour sa conception et sa réalisation, est également explicité. Enfin, figurent en bonne place, les rapports avec les partenaires, leur organisation dans le cadre du projet et les négociations et compromis auxquels ils donnent lieu.

L'absence de distinction entre maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre, comme en Allemagne, a des résultats fort différents dans les deux pays en matière de responsabilité. C'est la situation aux Pays-Bas qui est la plus proche de ce que nous connaissons en France, très certainement parce que ce pays a connu une forte centralisation des décisions comme en France. En matière de responsabilité, pour l'étude, la conception et la réalisation, tout repose sur la DNN/ministère des Transports parce qu'il est le maître d'ouvrage-gestionnaire des infrastructures principales.

En Allemagne, en revanche, ce sont les villes, qui ont toujours eu beaucoup de pouvoir et d'indépendance - dans un pays qui plus est fédéral - qui sont responsables de l'étude et de la construction des autoroutes, routes fédérales ou appartenant aux Länder, situées sur leur territoire (voir le cas de Düsseldorf) et sont ainsi en même temps maître d'ouvrage et maître d'œuvre pour ces sections de routes "urbaines".

Décentralisation

Jusqu'à la promulgation de la loi de 1993 sur la redistribution de l'administration routière, la "Rijkswaterstaat" (RWS : Direction des routes et de la gestion de l'eau) a géré en direct et de manière centralisée l'ensemble du réseau routier néerlandais. Depuis, elle finance, conçoit, construit (peu aujourd'hui), entretient, gère et optimise (surtout) les quelque 3.000 km de routes principales, dont 2.200 km d'autoroutes, c'est-à-dire tout le "réseau principal", par l'intermédiaire de ses directions régionales déconcentrées dans les provinces. La RWS, et à travers elle l'Etat, est donc en même temps maître d'ouvrage et maître d'œuvre. De la même manière, les provinces assurent ce rôle (qui n'est "double" qu'aux yeux de l'administration française) pour les quelque 6 700 km de routes secondaires, les communes construisant et gérant environ 40.000 km de voirie communale dans les mêmes conditions. Dans les deux cas, c'est l'Etat qui co-finance (à très fort taux de subvention), en faisant transiter les fonds pour les communes, par la Province, celle-ci ayant la haute main sur l'aménagement du territoire et même l'urbanisme.

Services centraux du ministère des Transports

La Direction RWS est une des six directions du ministère des Transports à La Haye, organisées par mode de déplacement ou par nature (hormis celle de l'Inspection circulation et gestion de l'eau) : Transport de personnes, Transport de marchandises, Transport aérien et Direction de la gestion de l'eau. La RWS occupe 11.000 personnes réparties en différents services généralistes (notamment un service Connaissances scientifiques et développement), 6 services spécialisés et 10 directions régionales (dont la DNN pour les 3 provinces du Nord).

Dans la procédure Tracé/Mer, le ministre - en tant que maître d'ouvrage-gestionnaire des infrastructures routières du réseau principal - "commande" à la direction régionale concernée (ici la DNN) et finance les différentes étapes d'élaboration des projets, leur conception détaillée et la réalisation du tracé finalement retenu à l'issue de la procédure. Il y a une commande (et un document) par étape, chaque document, même la Position du ministre, étant préparé par la Direction régionale,

sauf les Directives qui sont élaborées, elles, par la Commission Tracé-m.e.r. et les services centraux du ministère des Transports, ce qui semble logique, la direction régionale étant, au sens propre, "chargée de l'exécution de la commande" du ministère.

Compétences et direction de la DNN

Le domaine d'intervention de la DNN s'étend sur les 3 provinces du Nord des Pays-Bas (Friesland, Groningen et Drenthe), alors qu'il y a, en général aux Pays-Bas, une direction régionale par province. La DNN gère les voies d'eau et la bande côtière du Waddenzee et de l'Eems-Dollard jusqu'à la frontière avec l'Allemagne, les côtes des îles Wadden; elle gère aussi les autoroutes et les voies rapides des trois provinces. La DNN emploie 700 personnes dont environ 300 à l'extérieur. Parmi les très nombreux généralistes et spécialistes qui y travaillent, il y a des techniciens (d'ingénierie civile), des informaticiens, des ingénieurs trafic, des gestionnaires, des économistes, des juristes, des biologistes, des écologues, des experts-comptables, et des spécialistes de la communication. La DNN se compose des départements principaux Eau, Routes et circulation, Transports et Direction générale et de quelques services généraux (Relations humaines, Organisation et Contrôle).

Compétences générales de la DNN

Les trois missions principales de la DNN sont (dans l'ordre), la gestion de l'eau, la construction et l'entretien des routes nationales et la sécurité routière-mobilité/accessibilité.

Pour les routes, il est spécifié dans une plaquette de présentation du service : *"la DNN tient compte de ce que les personnes et autorités concernées souhaitent; une fois prise la décision de tracé, la DNN signe les contrats avec les entreprises pour la construction des routes; la condition de l'ensemble du réseau est contrôlée tous les jours, l'entretien nécessaire est effectué et les bandes d'arrêt d'urgence et les aires de stationnement sont nettoyées; la DNN tente d'insérer au mieux les routes dans le paysage et de tenir compte par des provisions spéciales pour la nature et les animaux."*(Source : plaquette de présentation de la DNN, 2003)

Direction de la DNN

La DNN est dirigée par l'ingénieur en chef - directeur (ou "HID") dont il faut souligner le rôle important notamment dans la relation entre DNN, acteurs et partenaires de la Province et des communes. Au niveau de la Province, c'est lui, en effet, le représentant du ministre des Transports de rang le plus élevé et à ce titre il siège dans toutes les commissions de planification provinciale et participe à toutes les plates-formes d'orientation et de discussion avec les représentants politiques de haut niveau de la (ou des) province(s) et des communes. En France il s'agirait "des élus", mais précisément, ceux qui dirigent et gèrent les communes et les provinces aux Pays-Bas ne sont pas élus eux-mêmes (voir Préambule) mais des professionnels. Dans ces groupes ou plates-formes, on traite de l'ensemble des questions d'infrastructure, d'habitat, de développement économique et de loisirs concernant, dans le Nord, les trois provinces. Le HID joue donc un rôle d'intermédiaire, ce qui n'empêche pas les communes et les provinces d'avoir des entretiens réguliers et directs avec le cabinet du ministre et/ou le ministre lui-même, ni de discuter ou de négocier en direct avec lui - ou plutôt avec "elle", car depuis plus de dix ans maintenant, dans les différents gouvernements, les Pays-Bas désignent *une* ministre des Transports.

Dans le projet A7/ZRW, le HID fait partie du groupe de pilotage (de niveau 1), comme c'est le cas pour chaque projet de ce type.

Organisation du partenariat et des équipes

Malgré la procédure Tracé/Mer qui forme un cadre fixe pour l'élaboration des projets d'infrastructure, les services déconcentrés qui gèrent, étudient, conçoivent et réalisent les infrastructures routières avec et pour leur ministère, ont malgré tout une grande latitude dans la manière d'organiser les relations avec leurs partenaires, les équipes projet et la concertation. De ce fait, et nous l'avons constaté en comparant le cas de l'A4 au projet A7/boulevard circulaire sud (ZRW), ces processus et méthodes de travail peuvent varier fortement d'un projet à un autre. Ils sont d'ailleurs en constante évolution au sein des services du ministère des Transports. Ils sont influencés depuis quelques années par plusieurs grands débats qui reflètent les débats de société dont les plus importants en

matière d'infrastructures semblent être aux Pays-Bas : la décentralisation, la collaboration secteur public/secteur privé - notamment en matière de financements - et une sécurité routière durable. Nous nous en tiendrons ici à l'organisation des rapports des équipes (pluridisciplinaires) de la DNN avec les communes et les Provinces et aux procédures internes de qualité, d'évaluation et de validation.

Une approche partenariale intégrée

Pour la Province, la Ville de Groningen, celle de Assen, l'ensemble des communes environnantes, et même la Direction régionale, le "T" formé par l'A7/bld circulaire sud et l'A28 constitue une artère vitale pour toute l'économie de la région. D'où le rôle majeur joué par la municipalité de Groningen dans la prise en compte des problèmes de congestion sur A7/ZRW par le ministre des Transports et le déclenchement par celui-ci d'une procédure Tracé/Mer.

C'est donc tout "naturellement" que le directeur Transports-circulation de la Ville a été associé par la DNN dès le commencement de la (seconde) procédure Tracé/Mer. Comme, de plus, le chef de projet avait choisi un processus d'études ouvert, cela a légitimé totalement la présence de la Ville dans le groupe-projet. Par ailleurs, comme dans tous les projets de cette importance, l'échevin Transports de Groningen faisait partie du groupe de pilotage (voir chapitre Conception). Les autres partenaires directs (Province, Ville de Assen) faisaient eux aussi partie du groupe de pilotage; la Province et la Ville participaient au groupe-projet; quelques techniciens de Groningen et des experts DNN faisant partie des groupes de travail sectoriels. Même le public et les tiers acteurs ont été considérés par le chef de projet comme des partenaires, mais leur intervention dans le processus d'élaboration du projet reste "externe"; elle est traitée au chapitre Concertation.

L'approche pratiquée par le maître d'ouvrage à tous les niveaux était donc bien une *approche partenariale pour l'ensemble du projet*, du début à la fin, c'est-à-dire, pour les Pays-Bas, jusqu'à la réalisation. Même si au niveau des villes et de la province on continue à suivre celle-ci avec la plus grande attention, surtout maintenant que les travaux ont été retardés de deux ans.

Mécanisme de négociation et de compromis

Etant donné que le "projet" s'élabore en commun avec les partenaires, dans le cas présent encore plus qu'indiqué par la procédure Tracé/Mer, il y a forcément "ajustement" de la position des uns et des autres mais toujours dans le respect des normes, des plans nationaux et provinciaux et des lois. Les partenaires, du moins dans ce projet, étant égaux, le chef de projet, ou même le maître d'ouvrage à un niveau plus élevé, ne pratique pas "l'arbitrage" mais la négociation et le "compromis" accepté par les partenaires directs et même indirects (habitants et autres tiers acteurs) même si, dans ce dernier cas, il s'agit d'une participation et d'un accord et non d'une négociation.

La négociation et le compromis étant cependant d'ordre culturel aux Pays-Bas (voir Programme et résumé de la situation dans la Position du ministre), il a lieu à tous les stades et dans toutes les instances, tant sur le plan technique et financier que, bien entendu, au niveau politique.

Négociation et compromis de niveau technique

On a vu (chapitre Conception) que la structure de projet comprend un groupe de pilotage (niveau 1) plus politique et financier que technique, le groupe-projet (niveau 2) et des groupes de travail (3). En réalité, l'échelon le plus important est le groupe-projet, véritable cheville ouvrière du dispositif puisque tout passe par lui, dans le sens ascendant et dans le sens descendant; c'est lui qui finalise alternatives, projet et documents; même si l'on peut dire que le "travail" de base, la préparation des compromis, est le fait des groupes de travail... sur demande/commande du chef de projet. Il y a des allers-retours techniques constants surtout entre les niveaux 2 et 3, mais aussi de et vers le 1, ne serait-ce que parce que les techniciens Ville et Province qui participent au groupe-projet reçoivent des directives de leurs échevins et députés dans le cadre de leur mission.

Négociation et compromis de niveau financier

Comme on l'a vu et c'est logique, c'est au plus haut niveau que le financement du projet se négocie. La Position du ministre résume les choses (voir Programme) et fixe l'enveloppe globale (à +/- 15%) et, le cas échéant le niveau et l'origine des subventions. Tous les projets ont donc un coût global théorique. En réalité on négocie toujours tout et le travail commence dans les groupes de travail sectoriels; même si, comme en l'occurrence, il n'y a qu'une seule source de financement : le budget Langman. Lors de l'établissement du tracé définitif et même après, avant la réalisation on examine - hormis les "gros" objets qui font manifestement partie de l'essence même du projet - pour chaque "objet" (prolongation de voie d'accès, pont secondaire, carrefour

supplémentaire, piste cyclable,...), pour qui il est construit, qui en assurera l'entretien et qui devra payer. Ces calculs s'effectuent donc dans les groupes de travail, sous la direction du groupe-projet qui évalue leurs propositions; soit elles leur sont renvoyées pour un nouvel ajustement, soit elles sont transmises au groupe de pilotage pour un accord-compromis à ce niveau. Et ainsi de suite. Ce processus porte un nom : "la délibération des centimes"...

Suivi et recherche de compromis au niveau provincial et BAG

On a vu aux chapitres précédents que les partenaires, dans le cadre plus large des politiques et planifications communales et provinciales, participaient à des instances comme la Commission provinciale de planification et les plates-formes d'orientation et de négociation de type BAG. C'est là que se fixent les priorités et que s'élaborent les grands compromis politiques et financiers, y compris avec le ministre (voir aussi rôle du HID, directeur de la DNN).

A ce niveau, notamment pour la plate-forme Regiovisie/BAG, les 3 niveaux indiqués pour la structure de projet se vérifient et les négociations financières - préparées par le niveau 3 sont encore plus âpres, parce qu'elles concernent un plus grand nombre d'intervenants et les investissements des uns et des autres; ces derniers sont à prendre sur les dotations globales d'investissement que verse l'Etat aux provinces pour les réalisations de celles-ci et pour la redistribution aux communes. Ensuite, provinces et villes demandent des subventions pour réaliser leurs programmes et projets propres, les dotations suffisant rarement, quelle que soit la province ou la commune.

Des équipes pluridisciplinaires

L'équipe-projet et les groupes de travail sectoriels sont véritablement pluridisciplinaires du début de la préparation de la Note de trajet jusqu'à la publication de la Décision de tracé définitif (TB). On y trouve 1 ou 2 experts/techniciens de la province et de la ville, une dizaine de la DNN et de nombreux consultants extérieurs. En effet, les chefs de projet doivent faire de plus en plus appel au "marché" (bureaux d'études et consultants extérieurs) si le marché peut effectuer le même travail, de la même qualité qu'en interne, pour le même prix ou moins cher.

Pour l'A7/ZRW, le chef de projet a fait appel - surtout pour la constitution des groupes de travail thématiques - à l'extérieur Il a préparé pour cela, en collaboration avec l'expert interne de la compétence recherchée, une description précise du travail attendu, sorte de mini-cahier des charges auquel les entreprises répondent par des devis. Les devis ne sont pas jugés par un jury ou une commission comme en France, mais par le chef de projet et l'expert interne, librement et indépendamment de leur hiérarchie. Le bureau ou le consultant choisi fait alors seulement l'objet d'une commande signée par le directeur de la DNN.

De nombreuses disciplines ont pu ainsi être représentées : ingénieurs civils, informaticiens, spécialistes du bruit, "planologues", biologistes, spécialistes de la gestion de l'eau, juristes, économistes, financiers, urbanistes,... La coordination de toutes ces compétences a été assurée par le chef de projet, avec l'assistance des experts internes qui dirigent d'ailleurs souvent les travaux des groupes de travail.

Au niveau de l'équipe-projet, on trouve, à côté du chef de projet, les experts internes (parfois externes), des directeurs de service (p.ex. le directeur Transports-circulation de la Ville) qui sont en contact direct avec leurs échevins et députés. Ces personnes sont très importantes, car elles prennent soin, au groupe-projet, de l'informer des projets urbains en cours ou à venir, afin que celui-ci intègre cette donnée dans l'élaboration du projet; parfois, les coups "partis" (il y en a toujours quelques uns, surtout au début), obligent le chef de projet à adapter le projet malgré lui.

Permanence des effectifs et place du groupe-projet dans la DNN

La longueur de la procédure - celle-ci a duré plus de 10 ans et la réalisation reste à faire - nécessite, pour rester cohérente, une certaine permanence des membres du groupe-projet. Pour l'heure, aux Pays-Bas c'est le cas, tant à la DNN, qu'à la Ville et à la Province, même si les élus changent, et donc les échevins et les députés à leur suite (étant donné que ces derniers, professionnels, sont choisis par chaque nouvelle coalition après les élections municipales et provinciales); il y a eu un important changement en 2002, lorsque tout de Gouvernement a changé, cette fois-ci jusqu'au ministre des Transports. Si, comme cela semble être envisagé, les fonctionnaires sont soumis à une certaine rotation, tous les 5 ans par exemple, cela influencerait la cohérence des projets et la procédure.

Lorsque le chef de projet organise son équipe au sein même de la DNN, il "emprunte" des personnes à différents services, chacune d'elles restant aussi sous les ordres de son propre chef de service. Le chef de projet le regrette, non pas pour des raisons hiérarchiques, mais pour des raisons d'efficacité

puisque, de cette façon, il n'a pas tout le monde à disposition tout le temps et avance donc moins vite. Il aurait mieux aimé que l'on puisse s'organiser à l'intérieur de la DNN par (grand) projet, mais avec les réductions de budgets et de personnels de 2004, 2005 et 2006, cela semble de plus en plus difficile à réaliser du point de vue de l'organisation optimale des tâches de chacun à l'intérieur de la DNN et des autres directions régionales.

Contrôles et validations

Puisque le ministère/DNN assure, en tant que maître d'ouvrage, l'élaboration du projet et sa réalisation, les procédures de validation, de qualité et de conformité s'effectuent en interne, une fois établies les orientations et Directives par la Commission m.e.r. qui intervient à plusieurs reprises dans la procédure. La comparaison des alternatives et l'évaluation de leurs impacts sont du ressort direct du chef de projet études (voir notamment au chapitre Programme, les méthodes de comparaison et d'évaluation des alternatives pour l'établissement de la Note de trajet).

Commission m.e.r. : orientations et contrôles

Dès le démarrage de la procédure Tracé/Mer, un avis préalable peut être demandé à cette Commission en vue de la Note de départ, bien que son véritable premier avis intervienne après la concertation amont *suite à la Note de départ*. C'est à ce moment-là, en effet, que la Commission m.e.r. rassemble les premières réactions du public et des autres intéressés et qu'elle fait une proposition de Directives au ministre qui les publiera pour cadrer l'étude d'élaboration du projet. Elle visite les lieux, consulte un panel de juristes et rassemble les avis de toutes les autorités locales et autres acteurs concernés. C'est la Direction générale RWS qui, à partir du concept établi par la Commission m.e.r., publie finalement les Directives après nouvelles consultations avec les partenaires locaux auxquelles est joint le rapport de la Commission m.e.r. et le rapport de tous les autres avis et réactions avec les réponses données par la DNN.

La Commission intervient ensuite après la Note de trajet et la première enquête publique sur les alternatives pour vérifier si les Directives ont bien été respectées. Le ministre pourra ensuite, après négociation et compromis, prendre sa décision concernant la solution choisie et le tracé à détailler.

Validation scientifique et technico-administrative

La publication des différents documents de la procédure Tracé/Mer s'effectue sous la responsabilité de la Direction RWS; il s'agit d'un contrôle technique et administratif par des experts au siège du ministère à La Haye, qui intervient avant publication de chaque document de la procédure.

Avant de leur soumettre la Note de trajet - qui est le document technique le plus important sur lequel le ministre se fonde pour choisir "LA" solution parmi les alternatives proposées - le chef de projet consulte les services scientifiques centraux sur la valeur du contenu, pour savoir si ses analyses, les évaluations et toutes les informations techniques contenues dans la Note de trajet sont de qualité suffisante pour que le document puisse être transmis au ministre pour décision.

Si oui, ou si lorsque les suggestions des scientifiques ont été intégrées, le chef de projet soumet directement le dossier à la Commission m.e.r. à Utrecht; la Commission apprécie, contrôle et évalue les méthodes et conclusions auxquelles le document en question a abouti, établit un rapport et ensuite seulement le contrôle administratif et qualitatif des services centraux a lieu en vue de la publication pour concertation et autres avis.

Les normes de congestion et de bruit

Les "normes" de congestion et de bruit sont d'ordre différent : contenues pour l'une (le risque de congestion) dans les documents d'orientation politique en matière de transports-circulation (le SVV II en l'occurrence, voir Préambule) et pour l'autre dans la loi sur le bruit; elles sont utilisées par le chef de projet pour comparer les alternatives et évaluer leurs impacts.

- *Norme de 5%* : lorsque, pour la Note de trajet, les alternatives ont été déterminées, des modèles de trafic évaluent pour chaque alternative sa capacité à résoudre le problème posé et notamment si les 5% de risque de congestion sont respectées ou non. En fonction de cela notamment, il attribue des + ou des - (voir Programme, Note de trajet) aux différentes alternatives.

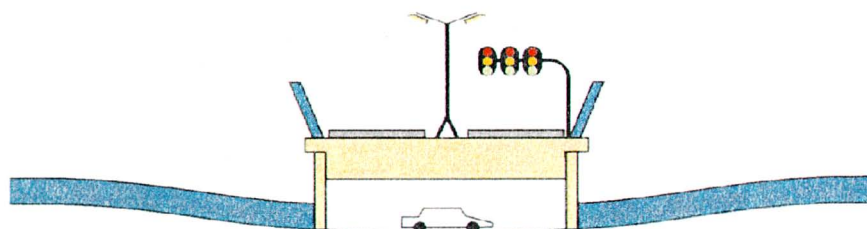
- *Bruit* : la mesure des niveaux de bruit des différentes alternatives et variantes - en croisant les normes avec les quantités de trafic attendues - est effectuée par des programmes informatiques de

bureaux d'études extérieurs qui dessinent ensuite des cartes avec les contours de bruit où figurent les zones et immeubles touchés. Un rapport acoustique est établi qui, avec les cartes, est joint aux alternatives, pour lesquelles le coût des écrans anti-bruit et des insonorisations d'immeubles est calculé grosso modo. Au stade du tracé détaillé, le rapport est affiné pour la solution choisie et de longues listes d'adresses précises figurent désormais dans les documents (O)TB avec les mesures et les coûts des écrans et des insonorisations logement par logement. Dans la Décision de tracé définitif (TB), par exemple, ils occupent, hors cartes détaillées jointes concernant les sous-projets, plus de la moitié des pages du document du ministre.

L'insertion paysagère

Puisque l'(O)TB traite non seulement des caractéristiques techniques des mesures Langman mais aussi de leur insertion paysagère, le RWS commande à un de ses services spécialisés "Territoires et paysages" l'établissement d'un plan paysage et d'une analyse visuelle de l'espace concerné par les installations anti-bruit et, enfin, la mise au point d'un projet concernant les mesures de compensation rendues nécessaires par les mesures Langman et le plan paysage. Dans ce dernier cas, il s'agit de compenser et de réduire les effets négatifs des mesures Langman en termes de pertes de plantations tombant sous la loi Forêts et de pertes de valeurs Nature qui ressortent du Schéma espace vert (SGR, 1993). L'ensemble de ces plans et rapports très fouillés et très largement illustrés ont été joints à l'OTB pour être soumis à la dernière enquête publique sur le tracé détaillé avant qu'il ne devienne définitif. Il s'agit malgré tout de propositions qui devront être détaillées et précisées lors de la réalisation du projet.

Le plan Paysage est considéré par ses auteurs comme intégré, étant donné qu'il étudie la route dans son ensemble et intègre le projet dans le cadre de l'environnement alentour.



doorsnede 4: Julianaplein met onderdoorgang



foto 4.1 Schermen op Julianaplein belemmeren zicht op de omgeving (noordzijde)

4 : coupe Julianaplein avec passage souterrain; 4.1 : écrans sur Julianaplein qui empêchent la vue sur le quartier alentour

(Source : extrait du document d'insertion des mesures Langman dans leur contexte : "Landschappelijke vormgeving Langman maatregelen, Dienst landelijk gebied", pour min. V&W, octobre 2001)

Réalisation

Lorsque la Décision de tracé définitif (TB) est intervenue, la phase réalisation a été confiée par la DNN à un autre chef de projet au sein même de la Direction régionale (service Travaux neufs) qui reprend la conception du projet au niveau de détail nécessaire pour son exécution en confiant une bonne partie de cette conception à des bureaux d'études extérieurs spécialisés. Puisque, dans le cas de

l'A7/ZRW, non pas une alternative a été choisie par le ministre (cf. Position du ministre) mais un ensemble de mesures extraites, à des fins d'optimisation, de différentes alternatives (hors celles de la rocade), un certain nombre d'impacts ont dû être recalculés et précisés - sous l'égide du nouveau chef de projet - pour respecter les réglementations en vigueur.

C'est lui aussi qui établit le cahier des charges des travaux, le juge en interne selon les contraintes du TB, vérifie à nouveau qu'ils s'insèrent dans les plans de la commune et correspondent à ce qui est constaté sur le terrain et contrôle et vérifie ensuite l'exécution des travaux par les entreprises.

Dans cette phase conception détaillée et réalisation, les équipes sont également pluridisciplinaires et appartiennent encore plus qu'au stade Etudes à des bureaux d'études externes; à ce stade (TB) il n'y a pratiquement plus de flexibilité sauf pour la conception détaillée des ouvrages d'art.

Au stade réalisation, il n'y a pas de nouveaux contrôles de conformité, ni du premier chef de projet qui est passé à d'autres études, ni des services centraux du ministère. Ou, comme le formule le chef de projet Etudes : *"Puisque la DNN est chargée de tout le travail d'études et de conception, étant donné que nous avons nous-mêmes évalué tous les impacts et la conformité de nos solutions avec les plans, politiques et normes en vigueur et que tous les résultats ont été vérifiés à plusieurs reprises, nous savons exactement ce que nous aurons en termes de réalisation. A part le contrôle de l'exécution des travaux par le chef de projet responsable de la réalisation, il n'y a pas nécessité d'un quelconque contrôle de conformité à ce stade, ou d'une quelconque "acceptation des travaux" : lorsque la route est prête, elle est ouverte..."*

CONCERTATION

La concertation, qui parfois devient participation, est intégrée et formalisée dès l'amont dans la procédure Tracé/Mer. L'importance de l'infrastructure pour la vie de la cité, les nuisances qu'elle engendre pourtant, du fait de sa localisation, l'intensité de son trafic et la proximité du bâti alentour, ont incité la DNN, avec l'appui de la Ville, à aller au-delà des enquêtes publiques et de personnaliser davantage la communication lors de véritables "marchés de l'information". Après un bref rappel des moments de la concertation, les formes qu'elle a revêtues dans le projet A7/boulevard circulaire sud sont présentées, avant que sa prise en compte ne soit évaluée.

Les pratiques de participation sont depuis longtemps monnaie courante aux Pays-Bas et se sont encore intensifiées après la fin des années 1960. Le tissu associatif a toujours été vivant et dense dans ce pays, plus que les partis politiques d'ailleurs. C'est sans doute pour cette raison que les groupements - qu'ils réunissent des habitants, des professionnels ou d'autres représentants de la société civile - ont été associés très tôt à l'élaboration de projets tels que l'A7/ZRW, tant au niveau national que communal et, depuis la décentralisation, au niveau des provinces.

Ce n'est pas par hasard que les cours urbaines ("woonerven") sont nées aux Pays-Bas. En effet, les Néerlandais considèrent l'espace public proche de leur habitat comme un prolongement de leur espace privé sur lequel ils ont leur mot à dire et où les enfants doivent pouvoir jouer en toute sécurité. De plus, dans ce pays où l'espace, souvent conquis sur la mer, est rare et précieux, les préoccupations environnementales et de qualité de vie sont apparues très tôt.

La procédure Tracé/Mer reflète ces différents aspects, notamment dans l'évaluation des impacts des alternatives et dans l'importance qu'elle donne à la participation des autorités locales (voir Partenariat et Compétences), d'une part, et à la concertation du public au sens large, d'autre part.

Formalisation de la concertation

Il sera question ici des différents moments où intervient la concertation : concertation préalable, concertation amont, enquête publique d'impacts, enquête publique sur le tracé retenu (voir schéma au Préambule) avec la population et la manière dont elle est prise en compte, notamment à travers l'avis de la Commission m.e.r.

Phase exploratoire

Même si elle n'est pas obligatoire, une concertation-discussion préalable à la Note de départ est considérée comme très utile pour l'établissement de cette Note, non seulement avec les collectivités locales concernées mais aussi avec la population et les tiers acteurs comme les Chambres de commerce, les fédérations de défense de l'environnement, associations agricoles, etc. Elle a été organisée par le chef de projet (DNN) dès avant le déclenchement de la seconde procédure pour le projet A7/ZRW, afin d'être sûr de parvenir cette fois à une solution du problème posé avec l'assentiment de la population, la congestion entre la première et la seconde procédure s'étant encore aggravée.

Une concertation amont

Avec la Note de départ (document 1 du schéma), constituant le "vrai" départ de la procédure, une concertation amont obligatoire est prévue. Pour l'A7/ZRW cette concertation amont a eu lieu en deux temps, d'abord en 1992 sur les alternatives A et B (de la 1^{ère} Note de départ) et ensuite, en avril 1996, sur les alternatives de rocade de la seconde Note de départ. Il s'agit à ce stade d'un débat indicatif sur les fonctions de l'infrastructure, le problème posé et les principes d'alternatives qui permettraient de le résoudre; on se souvient, qu'à l'occasion de la 2^{nde} Note de départ, le périmètre (et de ce fait la zone

d'influence du projet) avait été élargi vers le sud et vers l'est. Les réactions du public et les autres avis ont été analysés par la Commission m.e.r.

Première intervention de la Commission m.e.r. :

Dans son rapport au ministre des Transports (V&W) et au ministre de l'Aménagement du territoire (VROM), la Commission établit un lien entre les problèmes à résoudre, les demandes des responsables politiques des provinces et des communes, des personnes ou partis concernés (chambres de commerce, entreprises, habitants,...) dans le périmètre du projet ou touchés par le projet. Ce rapport important, obligatoire, fournit au ministre des éléments lui permettant d'orienter au mieux ses *Directives* (document 2 de la procédure) pour cadrer l'élaboration d'alternatives obligatoires et aptes à résoudre le problème posé; certaines alternatives ou certaines de leurs variantes, dont les principes ont été présentés dans la Note de départ, peuvent disparaître à ce stade, leur capacité à résoudre le problème posé paraissant finalement insuffisante.

Moment clef de la concertation

Entre la *Note de trajet* (doc 3) et la *Position du ministre* (doc 4), se situe le moment clef de la concertation, puisque c'est sur la Note de trajet comprenant toutes les alternatives et variantes du projet avec leurs impacts, que se fondent l'avis du public, des tiers acteurs (première enquête publique) et des partenaires (négociations et compromis).

Pour un projet aux impacts aussi lourds de conséquences pour l'avenir de la cité et la vie des gens, le chef de projet a décidé d'organiser avant même cette enquête publique officielle, à mi-chemin de l'élaboration de cette Note de trajet, *plusieurs soirées d'information, véritables "marchés de l'information"*. Il pensait que rien ne valait le contact direct et l'information personnalisée et il lui semblait important de commencer à tester l'opinion des gens pour lui permettre de mieux orienter le travail de son groupe-projet.

Deuxième intervention de la Commission nationale m.e.r.

Après la concertation sur la Note de trajet, la Commission m.e.r. doit rassembler les avis des partenaires, tiers acteurs et du public et en faire ressortir les points les plus importants ainsi que le critère qui lui semble devoir peser le plus dans le choix du tracé à détailler. Le rapport "bruit" est joint au rapport m.e.r., afin que le ministre, après négociation avec les partenaires comme on l'a vu, prenne position sur ce qu'il convient de faire dans le cadre d'un budget fixé par le ministre à cette occasion (voir Position du ministre dans Programme).

Deuxième enquête publique

Sur la base du *Projet de tracé détaillé* (document 5, OTB) qui suit la *Position du ministre*, la seconde enquête publique obligatoire est organisée. Si les concertations amont, informations et enquête publique première ont été menées à bien et si, comme c'est prévu par la procédure, le ministre décide de détailler un tracé ou un ensemble de mesures dont on sait par toutes ces participations et négociations qu'elles emporteront l'adhésion des partenaires, du public et des tiers acteurs, la seconde enquête publique ne sera plus qu'une formalité. Cela a bien été le cas dans le projet A7/boulevard circulaire sud. Après cette seconde enquête publique, le tracé devient définitif (*TB-Décision de tracé définitif, doc 6*) et opposable aux tiers; à partir de ce moment-là, ne reste au public (ou à quiconque) que la possibilité du recours.

Formes et influence de la concertation

A condition de respecter la "forme" de la concertation amont et des deux enquêtes publiques prévues par la procédure Tracé/Mer, les méthodes utilisées pour informer le public et le faire participer plus ou moins à l'élaboration de la décision diffèrent beaucoup d'un projet à l'autre.

Pour l'A7/ZRW, par exemple, le chef de projet - avec la coopération de la commune - a fait beaucoup plus que ce à quoi l'engageaient ses obligations légales. Objectif : trouver une solution acceptable et acceptée par tous (partenaires, public et tiers acteurs). Moyen : une information large et personnalisée souvent, appuyée sur une communication ciblée autant sur les usagers que sur les habitants et les entreprises, en utilisant autant les moyens classiques que des méthodes innovantes.

Un supplément d'information

Après l'expérience négative de la concertation amont au cours de la première procédure, il a été décidé par le chef de projet, la DNN et la Ville de Groningen que, après la seconde *Note de départ*, démarrant la seconde procédure en mars 1996, le groupe-projet jouerait à fond la carte de l'information maximale et qu'il était important d'investir dans le dialogue et des explications plus ou moins personnalisées selon les étapes et selon les cibles.

C'est ainsi par exemple, que, au cours de la seconde procédure, après la concertation amont classique, un résumé des *Directives du ministre* (inspirées par la Commission m.e.r.) a été envoyé à domicile de tous ceux qui avaient participé à la concertation amont ou s'étaient fait connaître d'une autre manière. Par la suite, ces personnes, de plus en plus nombreuses à participer, ont toutes été tenues au courant personnellement, par courrier, du déroulement et des résultats des divers stades de la procédure.

Moyens classiques et innovants

En analysant les documents et par les interviews, on peut distinguer trois périodes dans la procédure, étalée il faut le rappeler, sur une dizaine d'années. Chacune avait sa forme et son public, certaines opérations étant de l'ordre de l'information, d'autres ressortant de la concertation officielle, d'autres enfin étant de l'information pure des usagers de l'A7/ZRW sur l'ensemble des "travaux" prévus sur l'infrastructure, entretien et mesures Langman confondus.

Au cours des deux premières concertations amont, la DNN s'est surtout adressée aux habitants et aux tiers acteurs, exclusivement concernant l'A7/bld circulaire et principalement dans le cadre de la concertation officielle, pour solliciter leurs avis et idées sur les solutions possibles au problème posé (principes d'alternatives). Outre les documents officiels, elle a surtout utilisé alors des moyens classiques (information presse, lettres d'information à domicile, séances d'information publiques,...).

Les marchés de l'info : à mi-chemin de la préparation de la *Note de trajet*, lorsque les discussions allaient bon train avec la Province et la Ville et que les impacts des alternatives commençaient à se préciser, la DNN - en accord avec les partenaires et leurs services de communication - a innové en organisant, hors procédure, un premier "marché de l'information", *mi-expo, mi-marché*, pour lequel beaucoup de "publicité" avait été faite dans les lieux publics et la presse.

En première partie, le chef de projet expliquait brièvement ce dont il s'agissait (le problème) et les différentes solutions envisagées (les alternatives) avec toutes les informations dont le groupe-projet disposait à ce stade des études concernant les impacts, sans entrer dans le détail. Ensuite, le public, nombreux (plusieurs centaines qui au fur et à mesure de la soirée entraient et sortaient), pouvait passer à différents stands ou tables organisés par thème (trafic, bruit, transport public, effets économiques, coûts, environnement,...) correspondant grosso modo à ceux des groupes de travail sectoriels (voir à Conception et Compétences/organisation). Là ils s'informaient auprès des techniciens responsables - ils pouvaient même parler en dialecte s'ils le souhaitaient - ou se mettre au courant de la suite des événements : calendrier de concertation prévisible, autres lieux d'information officiels, ou s'inscrire pour rester informés personnellement et à domicile par la suite.

A l'issue de la procédure, lorsque la *Décision de tracé définitif (TB)* avait fait connaître les mesures Langman, la formule (hors projet) des "marchés de l'info" a été reprise, étendue, et adaptée à différents publics et aux travaux d'entretien ou d'amélioration qui allaient avoir lieu en 2002, 2003 et 2004. La DNN et les services communication ont utilisé à nouveau des moyens classiques : panneaux, dépliants et autres supports habituels, mais le principe du dialogue, aussi personnalisé que possible, a été maintenu. Dans le même ordre d'idées, à chacun des marchés de l'info, des formulaires étaient à disposition pour des demandes plus précises, auxquelles des réponses précises, y compris techniques, étaient fournies ultérieurement.

Chaque année, le "marché" a eu lieu deux à trois fois au cours d'un mois, en différents lieux de la ville, destiné, l'après-midi, sur invitation, à un public d'entreprises et d'autres acteurs économiques (chambres de commerce, agriculteurs,...) et le soir, à accès libre à destination des "citoyens" (terme utilisé). A ce stade, on pouvait expliquer très précisément ce qui allait se passer telle année à tel endroit sur l'A7/boulevard circulaire sud et alentour. Si, en 2002, il s'agissait surtout d'informer sur les travaux de grand entretien (90% de l'information cette année-là) et de préparer un peu le terrain pour "le projet", l'information fournie s'est équilibrée en 2003 entre travaux d'entretien et mesures Langman - retardés depuis - dont les travaux préparatoires auraient dû commencer en 2004.

Autres moyens utilisés Parmi les autres moyens utilisés (hors procédure) faisant appel aux techniques modernes de communication et informatiques, on peut citer :

- Une vidéo tournée (par des professionnels) sur l'ensemble du projet et des travaux, où un journaliste TV interviewait un certain nombre de responsables municipaux, provinciaux et de la DNN (dont le chef de projet) qui a été largement diffusée et montrée, y compris à la télévision locale, ce qui a permis de faire très largement connaître "le projet".
- Un site Internet spécial "boulevard circulaire sud Groningen" a été créé fin 2001 par le ministère des Transports/RWS, lors de la publication du Projet de tracé détaillé (OTB). Au fur et à mesure des travaux (de grand entretien), les utilisateurs pouvaient se renseigner sur ces travaux, les dates, leur ampleur et les déviations mises en place le cas échéant; ils pouvaient même demander des itinéraires de rechange ou d'évitement personnalisés, y compris pour les travaux "Langman" à venir.

Résumé des avis dans la Position du ministre

Pour fonder sa décision concernant l'A7/ZRW, le ministre résume et explicite, dans sa Position, les avis exprimés lors de la concertation par le public, la Commission m.e.r. et les partenaires.

Sur la concertation, cette Position mentionne notamment :

Environ 300 avis ont été donnés par écrit ou oralement sur la *Note de trajet* dont la majorité a trait aux différentes alternatives et les conséquences sur la circulation, l'environnement, le paysage urbain, la nature, l'aménagement du territoire, l'effet de barrière et les activités économiques.

- *Concernant la tangentielle sud* : la majorité des intervenants considère que les alternatives C et D ne constituent pas une solution pour alléger la congestion, estimant que chaque nouvelle infrastructure accroît au contraire le volume de trafic et engendre donc davantage de congestion et de bruit. Selon le public, cet accroissement n'a pas été intégré comme impact négatif dans la *Note de trajet*. De plus, la tangentielle sud ne peut être considérée comme un moyen de réduire la congestion, étant donné qu'elle concerne 15% du trafic seulement, 85% ayant son point de départ ou sa destination à Groningen et continuant à emprunter le boulevard circulaire. Les personnes qui se prononcent en faveur d'une tangentielle choisissent la C3 ou reconnaissent que c'est la mieux à même de résoudre le problème posé.

- *Concernant le scénario E* : un certain nombre de citoyens estiment que la combinaison de mesures d'optimisation avec le scénario E (transport public) représente une solution suffisante pour résoudre le problème, même s'ils regrettent que le scénario E ne constitue pas une réelle "alternative" du projet et n'a donc pas été financé.

Concernant les avis de la Commission m.e.r., des provinces et des communes :

- *La Commission m.e.r.* estime qu'il y a suffisamment matière pour choisir entre les mesures des alternatives A et B : si le ministre devait décider qu'une tangentielle sud est nécessaire, elle se prononce surtout pour une recherche complémentaire plus poussée sur les conséquences que pourrait avoir la coupure par la tangentielle sud de la zone naturelle "*Bronlanden*". La Commission m.e.r. propose en outre, au cas où une tangentielle serait finalement envisagée, d'utiliser sa surcapacité provisoire pour optimiser encore mieux l'infrastructure existante (le boulevard).

- *Avis des provinces et des communes* : les Provinces de Groningen et de Drenthe se prononcent clairement en faveur de l'alternative C3 (une des tangentielles sud), surtout en vue du développement envisagé par la convention Vision régionale Groningen-Assen. La Province de Groningen estime en outre que cette solution doit aller de pair avec l'intégration en un seul système de transport public urbain et interurbain pour l'ensemble du Bassin de vie (partie du scénario E). La municipalité de Groningen préfère la réalisation (phasée) de l'alternative C3 en combinaison avec des mesures d'accompagnement; Haren choisit l'alternative A ou B en combinaison avec le scénario E; les autres communes optent pour la tangentielle sud C3 ou pour la C3 en combinaison avec le scénario E.

Influence et utilité de la concertation

Il faut rappeler ici que lors de la première procédure, la population avait majoritairement rejeté les premières alternatives A et B impliquant des élargissements du boulevard rapprochant le bruit de leur habitat et détruisant de nombreux espaces verts. C'est elle encore qui dès lors avait demandé que les autorités cherchent plutôt du côté des transports publics, ce qu'ont fidèlement reflété les premières directives du ministre en septembre 1992. Il s'est avéré que, pour autant, ces solutions seules ne

résolvaient pas suffisamment le problème posé, d'autant qu'il s'était beaucoup aggravé depuis 1990, première année de référence. A tel point que, malgré les premières *Directives* ministérielles, l'affaire s'est bloquée. Pendant peu de temps, certes, mais de manière réelle, obligeant à poser le problème autrement, par un nouveau groupe-projet, sur un plus grand périmètre vers le sud et vers l'est et obligeant surtout les autorités publiques à impliquer réellement les partenaires directs, les citoyens, les entreprises et d'autres tiers acteurs. La croissance plus forte que prévue de l'automobilité et donc de la congestion sur l'A7/ZRW a aussi nécessité la prise en compte d'une autre année de référence pour la seconde procédure : 1994. Au cours de la nouvelle procédure, la participation a joué beaucoup plus positivement, population, élus et techniciens évoluant ensemble vers une solution, avec une contrainte supplémentaire : une restriction des financements.

Enfin, en faisant porter l'essentiel de la concertation sur la phase d'études et en incitant à ce que les partenaires locaux s'impliquent fortement, la procédure Tracé/Mer a sans doute institutionnalisé l'association des uns et des autres à l'ensemble du processus d'élaboration du projet.

Au niveau de l'association des partenaires, la culture de la négociation et du compromis - dans et hors projet - dans des structures comme les commissions de planification provinciale et le BAG (voir Préambule et glossaire) - a fait le reste, le chef de projet estimant d'ailleurs que la solution adoptée a été élaborée avec les partenaires ET la population. Pour la petite histoire, le chef de projet a reçu un prix pour la conduite d'ensemble du projet et de la procédure et pour le niveau d'implication des citoyens.

CONCLUSION

POINTS CLEFS DU PROJET A7 / ZRW

En guise de conclusion, on trouvera ci-après les points clefs du projet A7/ZRW et une analyse du projet indiquant quelques différences avec l'approche française.

Points d'ordre général

Absence de distinction maîtrise d'ouvrage / maîtrise d'œuvre

C'est l'Etat qui est en même temps concepteur, financeur, maître d'ouvrage et maître d'œuvre des grandes infrastructures routières, fluviales et ferrées. Si ce sont ses services déconcentrés à qui il passe commande pour élaborer des alternatives, les comparer et finalement concevoir et réaliser le projet, le pouvoir de décision, le contrôle qualité et les autres contrôles (procédures, documents, contrôle technique,...), ainsi que le financement, lui reviennent officiellement et directement. Sur le terrain, c'est le chef de projet qui a le pouvoir de décision "pratique", bien entendu dans le cadre de la mission que lui a confiée le directeur (HID) de la DNN et au-delà, selon la lettre de commande générale du ministre à la DNN et de chaque "commande" formelle spécifique du ministre à la DNN pour chaque étape/document.

Longue tradition de collaboration entre ingénierie civile publique* et industrie privée

- Le marché de l'ingénierie publique est très ouvert aux Pays-Bas, les grandes entreprises d'ingénierie civile néerlandaise contribuant, au sein de leurs fédérations, en collaboration avec un organisme d'Etat, le Crow** (Centre national de connaissance en matière de transports, circulation et infrastructures) à l'élaboration commune de spécifications, de règles techniques et de normes dans le domaine de la construction et de l'entretien des routes.

- Dans la phase d'études, le service déconcentré du ministère des Transports de la province concernée (la DNN en l'occurrence, pour les trois provinces du nord des Pays-Bas) négocie avec les différents partenaires, élabore le projet et écrit les rapports dans le cadre de la loi Tracé/Mer. C'est le chef de projet qui fait directement appel au secteur privé dans tous les domaines de compétences représentées par les groupes de travail sectoriels. Cela se passe par mini-appels d'offres auxquels les entreprises répondent; contrairement à la France, les devis sont jugés directement par le chef de projet et un expert interne à la Direction régionale avant de donner lieu à commande signée par le directeur-ingénieur en chef (HID). *On peut noter une plus grande flexibilité et de négociation qu'en France à ce stade.*

- La *Décision de tracé définitif (TB)* fixe le cadre pour la réalisation; il constitue un véritable cahier des charges en vue des appels d'offres à venir pour l'établissement des plans de réalisation détaillée et la réalisation elle-même, confiés tous deux aux bureaux d'études et entreprises du secteur privé. *Après une grande flexibilité de la phase études, il n'y a plus ou très peu de flexibilité à ce stade, plans et travaux devant être conformes au TB - à quelques détails de terrain près.*

Application d'une procédure très élaborée

Malgré une procédure très élaborée, il n'y a pas de "programme" au sens où on l'entend en France. La procédure Tracé/Mer formalise en effet toutes les étapes et organise la concertation-participation sur les documents issus de chaque étape. C'est le contenu de ces documents, également formalisé par la procédure, qui conduit à l'établissement d'alternatives - dont certaines obligatoires - pour résoudre le problème posé. Ces alternatives et leurs variantes donnent lieu, in fine, au choix d'une solution qui constitue l'aboutissement de la partie la plus importante de la procédure : le projet proprement dit. Dans l'A7/ZRW il s'agit de 4 sous-projets, précisés dès la *Position du ministre* et repris en détail par l'*OTB* et le *TB*. La procédure

Tracé/Mer prend sa place dans le cadre d'une planification intégrée (urbanisme-transports, équipements routiers, génie urbain et hydraulique).

Importance des enquêtes publiques et de la participation des responsables politiques, des usagers et des habitants

- Après sa réorganisation en 1993, le "Rijkswaterstaat" (*RWS : Direction des travaux publics et de la gestion de l'eau*) centralise et coordonne toujours l'expertise, le contrôle et la maîtrise d'ouvrage-gestion des grandes infrastructures routières, ferroviaires et fluviales, mais a décentralisé la conception, l'administration et la maîtrise d'ouvrage-gestion des infrastructures secondaires aux provinces et aux communes. Si ses missions ont été réorientées*, elle occupe toujours une position stratégique dans la collecte de données et de la redistribution de l'expertise et des connaissances aux collectivités publiques, à l'université, aux organismes de formation et à l'ingénierie privée.

- Parmi ces informations, figurent celles issues de la société civile (usagers, habitants, associations, ...) et les avis des acteurs politiques. Une place importante a été donnée à ces deux catégories d'acteurs dans la procédure Tracé/Mer, associées très tôt à l'élaboration d'une solution. Ces acteurs citoyens s'expriment au cours de la concertation à l'occasion de plusieurs enquêtes publiques et par la discussion pour permettre d'arriver plus aisément par la suite à un accord de tous les acteurs dans le cadre d'un budget donné. *Contrairement à la France il n'y a pas de seuils pour la mise à l'enquête publique des infrastructures principales.*

Urbanisme

L'urbanisme est de la compétence des communes, mais elle est partagée avec (et placée sous la tutelle de) la Province qui a le pouvoir de décision en matière d'aménagement du territoire dans le cadre des programmes et des orientations de l'Etat. La Province a ainsi la haute main sur l'urbanisation de nouvelles zones d'activités ou d'habitat, qu'aucune commune ne peut fixer librement. La Province maîtrise de ce fait l'étalement urbain de toutes les communes situées sur son territoire; parfois même, en cas de litige, la décision revient à l'Etat.

Importance réglementaire et sociale

Les thèmes suivants ont une grande importance dans les projets routiers - intégrés dans la politique d'aménagement du territoire suivie par le Gouvernement - en matière de réglementation technique et sociale :

- *Bruit* : normes plus strictes, approches plus intégrées qu'en France (routes, bâtiments).
- *Environnement* : le souci premier est la nécessaire économie d'espace à tous les niveaux, puis de la protection de l'eau et des paysages.
- *Transports* : approche multimodale équilibrée et globale; dans ce domaine, la voie d'eau est aussi importante que le fer et la route pour les nouvelles zones à urbaniser et les localisations d'entreprises et de l'habitat. On pense, dans le cas de l'A7/ZRW au scénario E (très fort développement des transports publics) qui, bien que hors projet, constitue une sorte d'engagement des villes concernées et des Provinces - à condition d'une participation financière forte de l'Etat - pour optimiser la solution routière choisie et améliorer l'accessibilité de Groningen par d'autres solutions que les seuls moyens routiers.

Distinction entre alternatives et variantes

Les alternatives résultent d'un choix de principe, les variantes d'un choix ponctuel. Sur chacune de ces alternatives et variantes, une analyse multicritères systémique est pratiquée dont les critères et les méthodes d'analyse sont orientées par la loi et la Commission indépendante m.e.r.

Analyse du projet

Importance de la discussion et de la négociation

Le rôle du chef de projet (A7/ZRW), assisté des chefs des groupes de travail au sein du groupe-projet technique est essentiel; cheville ouvrière du projet, il se trouve au centre de la structure

mise en place pour le projet, soit au niveau 2; au plus haut niveau (1) il y a le groupe de pilotage, plus politique et financier que technique, où se retrouvent les partenaires politiques impliqués (Ville(s), Province, et le directeur de la DNN) et au niveau 3 : les groupes de travail, dont les chefs de groupe font le lien avec le groupe-projet. La négociation technique et financière est pratiquée entre ces différents niveaux, les acteurs du groupe de pilotage faisant en outre partie d'instances plus larges et généralistes tels que BAG ou la Commission de planification de la Province, discussions et négociations (informelles) sont la règle.

Compromis réalisé par le partenariat sous forte contrainte financière

Le financement, bien que prévu au niveau d'une enveloppe globale par le MIT (programme national des infrastructures de transport), a finalement été assuré par un autre financement "Etat" : le budget Langman, destiné au développement économique des trois provinces du Nord. Un compromis a été réalisé entre partenaires pour atteindre trois objectifs principaux :

- *résorption de la congestion* avec, notamment suppression maximale des carrefours à feux sur le boulevard circulaire pour améliorer l'accessibilité de la ville de Groningen, ville-centre du bassin de vie Groningen-Assen
- *économie d'espace et protection de l'environnement* maximum et bruit minimum
- contribution au développement économique *des trois provinces du nord pour lesquelles le "T" formé par l'A28 et l'A7/boulevard circulaire sud est vital*

Esquisse d'un scénario multimodal alternatif hors projet

Un scénario multimodal construit autour des transports publics a été mis au point pour optimiser et compléter la solution routière retenue et sauvegarder la "vivabilité" et l'accessibilité du centre de Groningen et des quartiers alentour. Il reprend et complète la politique de développement des transports publics avec priorité forte aux bus et au vélo de la Ville de Groningen entreprise depuis une vingtaine d'années. Autour de cette politique visant à réduire - par manque de place et pour améliorer la qualité de vie - des déplacements automobiles jugés non-indispensables, la Ville avait déjà pris des mesures de modération de la circulation, de localisation ciblée des entreprises, d'interdictions de stationnement dans le centre et dans les quartiers à proximité, avec création de parcs de stationnement publics en périphérie du centre et sur le boulevard circulaire. Accessoirement, il s'agit aussi, par l'établissement de ce scénario et des mesures de développement des transports publics et du vélo prises de toute façon, d'éviter d'éventuels effets pervers sur la mobilité automobile d'une amélioration routière : d'où le parti pris des partenaires du projet d'agir - à l'exception du tracé Euvelgunne - sur les emprises existantes.

Les choix techniques retenus dans le projet pour la voirie locale privilégient la modération de la circulation en volume et en vitesse et les circulations douces et minimisent les effets de coupure au détriment des possibilités de gestion active des flux.

Mise au point d'un compromis partiel concernant la tangentielle sud, non financée, seulement inscrite sous forme de réservations foncières dans le nouveau POS de la ville de Groningen. Au cas où une possibilité de financement se dessine pour les différentes alternatives de la tangentielle sud - d'un coût très élevé en termes d'investissement - il s'agira de reprendre ces alternatives pour les soumettre à nouveau à une partie de la procédure Tracé/Mer et à de nouvelles négociations.

* Pour plus d'informations voir, en France : "L'évolution récente de l'ingénierie routière en Europe - Une comparaison Royaume Uni et Pays-Bas", Centre de prospective et de veille scientifique, cahiers 2001 Plus, veille internationale, N° 51, avril 2000

** Crow : www.crow.nl; organisme et site disposent d'un certain nombre de documents en anglais; le Crow participe à l'alimentation de la base de données ITRD (International Transport and Research Documentation) que l'on peut consulter, notamment, via le site du Crow

GLOSSAIRE

Glossaire des abréviations, sigles et acronymes

- BAG (berikbaarheid agglomeratie Groningen ou : berikbaarheid Assen-Groningen)	Nom d'une plate-forme informelle de rencontre, de discussion et de négociation entre responsables politiques et techniques provinciaux et communaux de haut niveau des 3 provinces du nord ayant notamment mis sur pied et signé la convention "Vision régionale accessibilité Assen-Groningen 2030"
- DNN (Directie Noord-Nederland) : des Transports	Direction régionale des 3 provinces du nord du ministère des Transports
- EZ (economische zaken)	Ministère des Affaires économiques
- HID (hoofdingenieur-directeur)	Directeur-ingénieur en chef de chaque direction régionale du ministère des Transports
- Langman	Nom du président Langman donné à la commission et à l'accord Etat - 3 provinces du nord pour le développement des activités économiques et de l'emploi
- LNV (landbouw, natuur en visserij)	Ministère de l'Agriculture, nature et pêche
- MER/m.e.r. (milieu effecten rapportage)	Rapport des impacts sur l'environnement
- MIT (meerjarenplan infrastructuur en transport)	Programme national des infrastructures de transports
- NVVP (nieuw verkeers- en vervoersplan)	Nouveau schéma circulation-transports qui succédera au SVVII toujours en vigueur en 2003
- OTB (ontwerp tracébesluit)	Projet de tracé détaillé
- POP (provinciaal omgevingsplan)	Plan d'environnement provincial
- TB (tracébesluit)	Décision de tracé définitif
- PPC (provinciaal planologische commissie)	Commission de planification provinciale
- RWS (Rijkswaterstaat) :	Direction des Routes et de la gestion de l'eau du ministère des Transports
- SNN (samenwerkingsverband Noord-Nederland)	Plate-forme de collaboration des provinces du nord
- STOV/Colibri	Projet de système de transport public (axe lourd) de haute qualité dans le bassin de vie Groningen-Assen
- SVVII (schema verkeer en vervoer II)	Schéma national circulation-transports II en vigueur en 2003
- V&W (Verkeer en Waterstaat) :	Ministère des Transports
- VROM (Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieu)	Ministère du Logement, de l'Aménagement du territoire et de l'environnement
- ZRW (Zuidelijke ringweg)	Boulevard circulaire sud

© ministère de l'Équipement, des Transports, de l'Aménagement du territoire, du Tourisme et de la Mer
centre d'Études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques

Toute reproduction intégrale ou partielle, faite sans le consentement du Certu est illicite (loi du 11 mars 1957).

Cette reproduction par quelque procédé que ce soit, constituerait une contrefaçon sanctionnée par les articles 425 et suivants du code pénal.

Impression: TEAM RUSH ☎ (+33) (0) 4 72 44 04 04 (avril 2005)

Dépôt légal: 2^e trimestre 2005

ISSN: 1263-2570

ISRN: Certu/RE -- 04-25 -- FR

Certu

9, rue Juliette-Récamier

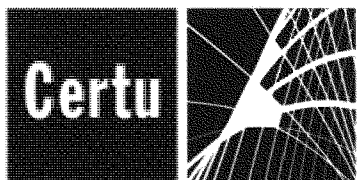
69456 Lyon cedex 06

☎ (+33) (0) 4 72 74 59 59

Internet <http://www.certu.fr>

centre d'Études
sur les réseaux
les transports
l'urbanisme
et les constructions
publiques
9, rue Juliette Récamier
69456 Lyon Cedex 06
téléphone: 04 72 74 58 00
télécopie: 04 72 74 59 00
www.certu.fr

direction des Routes
La Grande Arche
92055 La Défense Cedex
téléphone: 01 40 81 21 22
télécopie: 01 40 81 12 55



le Certu a 10 ans

Service technique placé sous l'autorité du ministère chargé de l'Équipement, des Transports, de l'Aménagement du territoire, du Tourisme et de la Mer, le **Certu** (centre d'Études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques) a pour mission de contribuer au développement des connaissances et des savoir-faire et à leur diffusion dans tous les domaines liés aux questions urbaines. Partenaire des collectivités locales et des professionnels publics et privés, il est le lieu de référence où se développent les professionnalismes au service de la cité.

- Aménagement et urbanisme
- Aménagement et exploitation de la voirie
- Transport et mobilité
- Maîtrise d'ouvrage et équipements publics
- Environnement
- Technologies et systèmes d'information