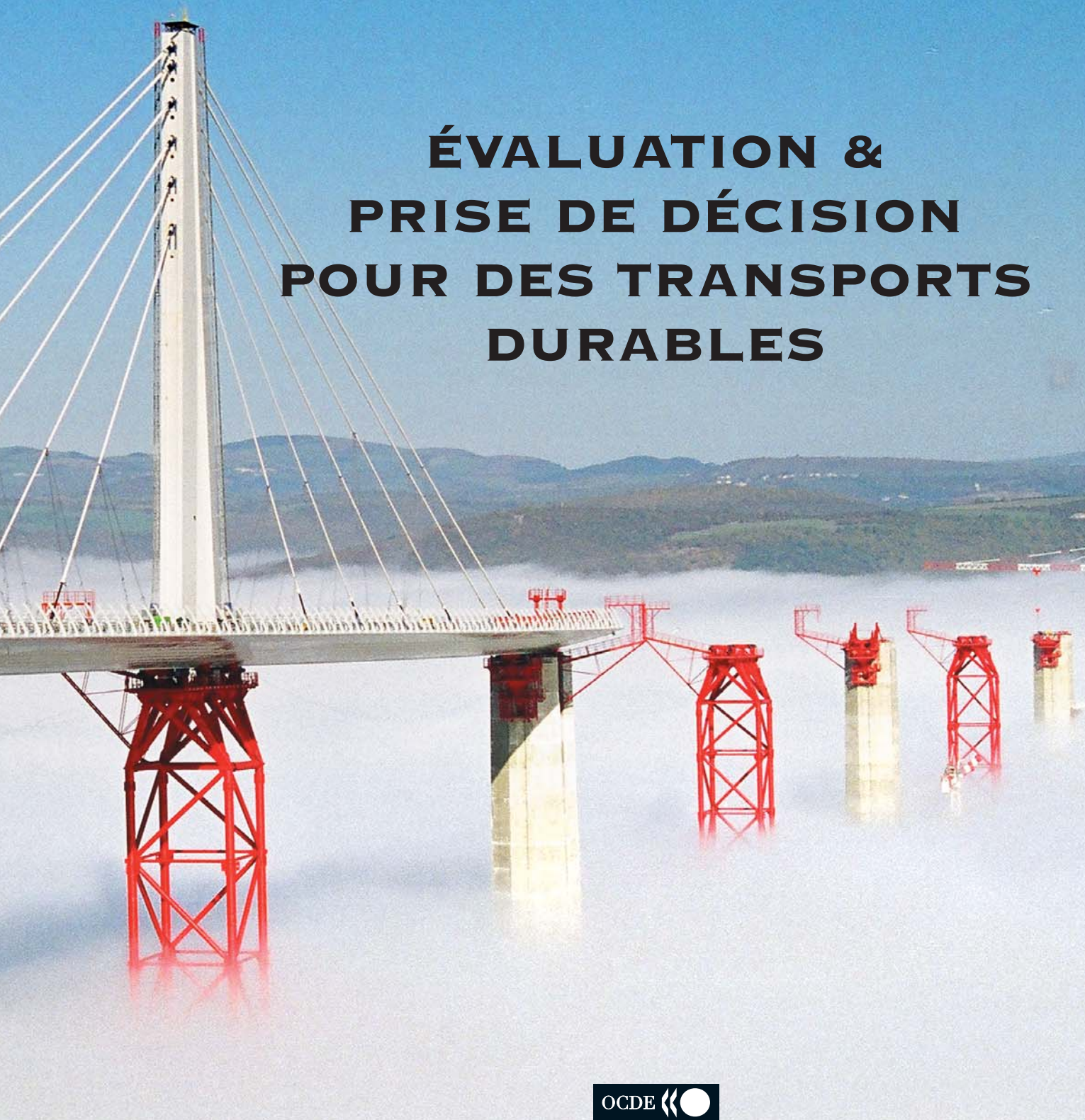


CONFÉRENCE EUROPÉENNE DES MINISTRES DES TRANSPORTS



# ÉVALUATION & PRISE DE DÉCISION POUR DES TRANSPORTS DURABLES



CONFÉRENCE EUROPÉENNE DES MINISTRES DES TRANSPORTS



# **ÉVALUATION & PRISE DE DÉCISION POUR DES TRANSPORTS DURABLES**

## CONFÉRENCE EUROPÉENNE DES MINISTRES DES TRANSPORTS (CEMT)

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

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

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

Le Conseil de la Conférence réunit les Ministres des Transports des 43 pays suivants qui sont membres à part entière de la Conférence : Albanie, Allemagne, Arménie, Autriche, Azerbaïdjan, Bélarus, Belgique, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Croatie, Danemark, Espagne, Estonie, ERY Macédoine, Finlande, France, Géorgie, Grèce, Hongrie, Irlande, Islande, Italie, Lettonie, Liechtenstein, Lituanie, Luxembourg, Malte, Moldavie, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Roumanie, Royaume-Uni, Fédération de Russie, Serbie et Monténégro, Slovaquie, Slovénie, Suède, Suisse, République tchèque, Turquie et Ukraine. Sept pays ont un statut de membre associé (Australie, Canada, Corée, États-Unis, Japon, Mexique et Nouvelle-Zélande), le Maroc bénéficiant d'un statut de membre observateur.

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

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

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

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

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

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

*Also available in English under the title:*

Assessment and Decision Making for Sustainable Transport

Crédit photo : Daniel Jamme – Millau – pour C.E.V.M.

Des informations plus détaillées sur la CEMT sont disponibles sur Internet à l'adresse suivante :

[www.oecd.org/cem](http://www.oecd.org/cem)

© CEMT 2004 – Les publications de la CEMT sont diffusées par le Service des Publications de l'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16, France

## AVANT-PROPOS

Le présent rapport formule des recommandations visant une bonne prise de décision dans la planification des infrastructures et l'élaboration des politiques des transports. Il cite notamment une Résolution approuvée par les Ministres à l'occasion de la réunion du Conseil de la CEMT tenue à Bruxelles en avril 2003 et repose sur des examens de l'expérience acquise récemment dans sept pays Membres. Le Secrétariat de la CEMT est très reconnaissant de l'aide précieuse que lui ont apportée dans la réalisation de ces examens les experts nationaux de chacun de ces pays, et ce tout particulièrement à l'égard de M. Jean-Charles Poutchy-Tixier de la France ; de Mme Olivia Bina de l'Italie ; de M. Freddie Rosenberg, de M. Jan Prij et de Mme Nathalie Koning des Pays-Bas ; de M. Paul Tomlinson du Royaume-Uni et de M. Mikael Hilden de la Finlande.



## TABLE DES MATIERES

<b>Conclusions et recommandations.....</b>	<b>7</b>
<b>France</b>	
Processus de décision et transports durables - Etat du cadre légal, des méthodes et des outils .....	17
<b>Italie</b>	
Amélioration de l'évaluation économique et environnementale en tant qu'aide au processus décisionnel.....	67
<b>Pays-Bas</b>	
Expériences de l'évaluation des projets de transport.....	111
<b>Royaume-Uni</b>	
L'évolution de l'évaluation environnementale stratégique, de l'évaluation intégrée et de la prise de décision dans la planification des transports .....	125
<b>Finlande, Allemagne et Espagne</b>	
Améliorer l'évaluation économique et environnementale pour appuyer le processus décisionnel.....	219
<b>Résolution 2003/1</b>	
Evaluation et prise de décision en vue d'une politique intégrée des transports et de l'environnement.....	247



## CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

A l'occasion du Conseil de Prague tenu en 2000, les Ministres des Transports se sont mis d'accord sur une démarche commune pour élaborer des politiques de transport durable<sup>1</sup> qui mettait en relief la nécessité de mieux étayer la prise de décisions concernant les projets et les politiques de transport. Ils ont souligné l'importance d'une bonne analyse coûts-avantages et d'une évaluation environnementale stratégique efficace et sollicité des conseils sur la mise au point de méthodes et d'instruments plus satisfaisants pour présenter les résultats des évaluations préalables aux décideurs. L'amélioration de la prise de décision a été jugée essentielle pour l'intégration des politiques des transports et de l'environnement.

Le présent document expose les conclusions des travaux entrepris depuis le Conseil de Prague en vue d'améliorer les outils d'aide à la décision. L'expérience acquise en matière d'application des évaluations économiques et environnementales ainsi que des procédures permettant de prendre en compte les résultats dans le processus décisionnel a fait l'objet d'un examen approfondi au Royaume-Uni, en France, en Italie et aux Pays-Bas ; en outre, l'Allemagne, l'Espagne et la Finlande ont communiqué de brefs résumés en la matière. Le document s'accompagne d'un projet de Résolution sur l'évaluation stratégique et la prise de décision pour une politique intégrée des transports et de l'environnement adopté par le Conseil des Ministres de la CEMT en avril 2003.

L'orientation politique nouvelle accordant désormais une place prééminente à la politique intégrée a été déterminante pour faire évoluer les procédures d'examen systématique des politiques et des projets dans le domaine des transports. C'est ainsi que les transports, au lieu d'être envisagés comme un secteur fermé sur lui-même, sont plutôt considérés comme un moyen de promouvoir les objectifs politiques explicites des gouvernements (par exemple la croissance, l'équité, l'emploi, la protection de la santé et de l'environnement). D'un point de vue pratique, les projets sont dès lors évalués non plus en fonction de la croissance de la mobilité, mais de leur contribution au développement durable (emplois durables, collectivités durables, etc.). Cette orientation a été renforcée en cherchant en priorité à déterminer comment les projets de transport sont appelés à procurer ces avantages d'ordre plus général et comment devraient se concrétiser exactement leurs effets bénéfiques pour le développement régional. Les retombées, et non les réalisations proprement dites, sont maintenant au cœur des préoccupations, et l'on mesure les performances du système de transport plutôt que la longueur des nouvelles routes construites.

La pression en faveur d'études économiques préalables plus solidement étayées est issue des réflexions menées au sein de comités d'experts travaillant pour les ministères des transports, ainsi que des ministères des finances qui cherchaient à optimiser les investissements publics. Dans certains pays, l'adoption des procédures d'évaluation environnementale a permis d'affiner les techniques d'étude économique préalable et, d'une manière générale, l'évaluation environnementale stratégique a progressé davantage dans le secteur des transports que dans d'autres.

Enfin, la législation peut jouer un rôle décisif et elle a parfois des conséquences plus larges qu'il n'était envisagé au départ. La transposition du projet de directive de l'UE sur l'évaluation environnementale stratégique<sup>2</sup> aura sans doute des répercussions notables à long terme dans les pays



de l'UE. L'intégration dans cette directive de la Convention de la CEE-ONU sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement peut s'avérer particulièrement importante.

### **L'objectif des évaluations préalables**

Les études économiques et environnementales préalables n'ont pas pour objet de chercher à se substituer aux décideurs techniques ou politiques, mais de porter à leur connaissance les informations dont ils ont besoin pour prendre une décision dûment éclairée. Elles doivent donc se présenter de manière à les orienter directement vers les facteurs clés qui pèseront dans leur décision, en attirant leur attention sur les avantages, les inconvénients, les risques et les incertitudes, au lieu de porter des jugements à leur place. Il importe également d'avoir conscience des limites des techniques utilisées pour réaliser ces études préalables.

Il s'impose de mettre en lumière comment se situe une politique ou un projet de transport par rapport à chacun des grands objectifs visés par les pouvoirs publics, et de faire ressortir dans le même temps les contradictions et les arbitrages à faire entre différents objectifs. De même, il ne faudrait pas considérer l'évaluation comme une approbation ou un rejet catégoriques de la mise en œuvre d'un projet : elle devrait servir plutôt à dégager les questions et à proposer des pistes de réflexion. Qui plus est, elle devrait prévoir un mécanisme pour conduire les intéressés vers une convergence de vues à propos des problèmes fondamentaux qu'un projet doit résoudre, des variantes possibles et des solutions préférables.

En outre, les évaluations stratégiques ne doivent pas se cantonner simplement à la définition des problèmes ou des mesures permettant de réduire les coûts, elles doivent aussi proposer des moyens de favoriser le développement durable. C'est là une pratique de plus en plus courante en Italie, avec la *Conferenza di Servizi* qui réunit les groupes de concertation des acteurs concernés institués en vertu des procédures d'étude d'impact sur l'environnement (EIE) des projets, et en France avec la mise à disposition de 1 % du montant d'une opération d'infrastructure pour financer des études et réalisations en faveur d'un développement local durable.<sup>3</sup>

Les évaluations stratégiques dont il est ici question sont applicables aux politiques des transports et aux grands projets d'infrastructure, ainsi qu'aux plans et programmes d'investissement relevant de l'aménagement de l'espace qui, de par leur champ couvert et leur envergure, se situent entre les politiques et les projets. Les résultats des évaluations stratégiques établissent le cadre dans lequel s'inscrivent les projets de moindre envergure et devraient faciliter les pré-évaluations au niveau des projets. Comme on le verra ci-après, les évaluations stratégiques ne sont pas censées majorer les coûts, qu'il s'agisse du temps ou des ressources à y consacrer ; au contraire, elles devraient permettre de rationaliser les procédures de planification. Il ne faudrait pas laisser leur coût dépasser le volume qui convient à l'échelle des projets ou politiques évalués.

Il est à noter aussi que les pré-évaluations sont en général plus efficaces lorsque la responsabilité financière des projets correspond à leur dimension géographique (par exemple, pour des projets locaux, les autorités locales ont un pouvoir discrétionnaire sur l'utilisation des ressources). Dans le cas contraire, plutôt que de mettre en œuvre des procédures complexes d'évaluation et de consultation, il serait peut-être plus efficace de réorganiser les compétences publiques. L'expérience des Pays-Bas en témoigne et la question est analysée dans les travaux sur les transports urbains durables présentés au Conseil de Lisbonne.<sup>4</sup>

## Communication des résultats et traçabilité

Pour que les évaluations préalables soient utiles aux décideurs et utilisables, il est essentiel que la présentation et la communication des résultats soient efficaces.

Les principaux résultats et les principales questions doivent être exposés succinctement, en quelques pages seulement, mais sous une forme qui permette de comprendre aisément l'analyse de chacun des points. Le gouvernement du Royaume-Uni a réalisé quelques progrès en utilisant un formulaire simplifié pour communiquer des résultats complexes, les Appraisal Summary Tables, c'est-à-dire des tableaux synthétiques de pré-évaluation.

Il faut reconnaître que la méthode consistant à fournir des renseignements sur la pré-évaluation dans le cadre rigide de tableaux synthétiques entraîne inévitablement une perte d'informations et risque de simplifier à outrance les résultats, surtout lorsque les différentes incidences sont agrégées. Pour pallier ces éventuelles carences d'information, il conviendrait de faire mention de références permettant de disposer d'une trace écrite qui relie chaque indicateur à des niveaux de plus en plus fins d'analyse à l'appui. Il est essentiel d'assurer ainsi la traçabilité pour susciter la confiance et conférer de la crédibilité aux résultats des évaluations. De surcroît, cela facilite la mise à jour et la revue des évaluations, lorsque des retards, de nouveaux renseignements ou de nouveaux impératifs d'action l'imposent.

## Engagement plus précoce avec les décideurs

La définition dès le début de la planification des objectifs de développement économique régional ou autres auxquels sont appelés à répondre les projets de transport revêt une importance décisive. En effet, sauf s'ils font l'objet d'un consensus, les objectifs d'un plan ou d'un projet risquent de se voir contestés à une date ultérieure ; en outre, d'autres objectifs pourraient s'y ajouter : d'où le risque, très coûteux, d'arrêt prématuré de travaux déjà entamés. Les retards prolongés et les refontes importantes intervenus pendant la planification du tronçon actuellement en construction au Royaume-Uni de la liaison ferroviaire à grande vitesse passant par le tunnel sous la Manche témoignent des coûts considérables qui peuvent être engagés. Les décideurs politiques devraient intervenir dès le début dans la phase de définition des problèmes qu'un plan ou projet de transport est appelé à résoudre et des objectifs de la collectivité qu'il doit permettre d'atteindre, plutôt que d'attendre la fin du processus, où se posent d'autres questions d'ordre plus général.

En France, le prolongement de la ligne ferroviaire à grande vitesse au sud de Lyon était initialement prévu pour répondre à des critères spécifiques de prestation de services ferroviaires efficaces. Sont venues s'y ajouter ultérieurement des considérations écologiques qui ont alourdi les coûts. Les contestations suscitées par le projet au niveau local ont nécessité des négociations longues et onéreuses qui auraient pu être évitées s'il avait été possible de recourir à la politique novatrice dénommée « Grandes infrastructures routières et développement des territoires »<sup>5</sup> appliquée pour les autoroutes en France afin de prendre en compte les priorités de développement durable local dans les nouveaux projets d'infrastructures. Les Pays-Bas, en revanche, ont évité cet écueil grâce à de nouvelles procédures d'évaluation intégrées pour le projet néerlandais de trains à grande vitesse, bien qu'ils l'aient fait après les premières phases de planification.

Étant donné que les plans et projets de transport cherchent de plus en plus à répondre à des besoins de la collectivité plus larges que le transport proprement dit, les décideurs doivent s'assurer

que les organisations et institutions chargées de les élaborer puissent œuvrer dans un cadre plus vaste englobant plusieurs ministères et répondre simultanément à leurs objectifs d'action. Les grands projets ferroviaires ont soulevé des difficultés à cet égard dans plusieurs pays. Au Royaume-Uni, par exemple, la dimension régionale des études multimodales du gouvernement est en contradiction avec la vocation nationale de la Strategic Rail Authority (SRA).<sup>6</sup> Certains experts sont d'avis que les priorités d'investissement de la SRA s'écartent des objectifs visant l'offre de solutions de transport intégrées dans les régions et plaident pour l'idée de conférer une structure régionale à cette autorité. En somme, pour que la procédure d'évaluation préalable donne de bons résultats, il faut que l'appareil institutionnel propre à la mise en œuvre de solutions de transport intégrées soit déjà en place.

### **Crédibilité et légitimité**

Susciter la confiance dans les procédures de concertation est un aspect fondamental, mais tous les pays n'y attachent pas la même importance. En France, par exemple, on estime primordiale l'existence d'institutions indépendantes, crédibles et aptes à jouer le rôle d'arbitre. Or, partout ailleurs, la participation des acteurs concernés est cruciale, de même qu'une large consultation du public (voir ci-après). Une autre préoccupation est celle de préserver l'objectivité des évaluations, en particulier par exemple aux Pays-Bas, où la séparation entre la consultation des intéressés et l'évaluation préalable des experts est jugée importante.

### **Implication des acteurs concernés**

La France a innové pour resserrer la coordination avec les autorités locales et d'autres organisations locales au moyen de chartes (les *Chartes d'itinéraires*) signées avec les acteurs concernés pour de grands projets routiers, ainsi qu'à la faveur de sa politique du « 1% » en faveur du développement local durable (voir plus haut), dont certains autres pays ont fait l'expérience également. Le financement à parts égales Etat-collectivités locales de ces projets favorise un dialogue efficace avec les autorités locales par un mécanisme souple, ainsi que l'intégration avec l'aménagement du territoire local. L'Italie a mis en place des procédures de concertation avec les collectivités locales et d'autres organisations locales en créant la Conferenza di Servizi en vertu des procédures volontaires d'étude d'impact sur l'environnement (EIE) des projets et de la législation régionale. L'Espagne a adopté un dispositif similaire, dans le cadre des procédures d'EIE, qui prévoit une Commission de mise en œuvre où sont représentées les autorités locales, régionales et nationales pour garantir l'application des recommandations des déclarations d'impact sur l'environnement.

### **Consultation du public**

La plupart des pays se heurtent à des difficultés manifestes pour atteindre les particuliers et le grand public, à la différence des groupes organisés. La concertation doit s'étendre au-delà des acteurs institutionnels et il ne suffit pas de créer des occasions d'y parvenir. A cet effet, des stratégies en bonne et due forme s'imposent pour faire participer le public. Il faut trouver les partenaires pour emporter l'adhésion politique et solliciter tous les groupes représentatifs, surtout les groupes en position de faiblesse et, en particulier, ceux qui pourraient être lésés. La législation du Royaume-Uni a le mérite d'aspirer à assurer la concertation à tous les stades de la planification, depuis le plus précoce possible, mais il reste beaucoup à faire en pratique.

Il s'impose de créer et d'animer une enceinte de concertation efficace. Dans l'idéal, il faudrait engager un responsable pour encadrer la consultation (au Royaume-Uni, ce médiateur est appelé

« community facilitator »). Une pratique analogue a été adoptée pour des projets urbains en Suisse.<sup>7</sup> La concertation ne devrait pas avoir pour seule vocation de rechercher des solutions aux problèmes que pose un projet déjà lancé, elle devrait commencer d'emblée pour parvenir à une vision commune de la problématique à résoudre et des objectifs à atteindre<sup>8</sup>, puis se poursuivre par des contacts permanents jusqu'à la fin du bilan de la mise en œuvre.

Dans des conditions idéales, le public devrait être associé aux activités suivantes :

- Le repérage et l'évaluation des problèmes, afin de tenir compte des idées que s'en font tout un éventail d'acteurs intéressés.
- La définition des objectifs.
- La définition des stratégies et des mesures.
- La participation aux actions mises en œuvre, si possible.
- Le suivi de l'efficacité.

La concertation préalable aux projets est un défi crucial à relever dans les années à venir. Si la méthode suisse, fondée sur une longue tradition de démocratie directe, n'est peut-être pas aisément transposable ailleurs, on signale une expérience prometteuse en Allemagne avec les tables rondes sur la stratégie pour les transports, ainsi qu'en France avec la consultation du public portant sur les *Schémas de service public* (plans de transport régionaux).

Enfin, une étape décisive, très souvent négligée, est celle de la communication au public des résultats des évaluations préalables après la prise d'une décision. Cette démarche est importante pour rationaliser les procédures d'évaluation et éviter des coûts, dans la mesure où les arguments pris en considération peuvent présenter beaucoup d'intérêt pour d'autres projets, en particulier lorsque des versions révisées de la proposition initiale refont surface à une date ultérieure.

### **Suivi de la réalisation des objectifs**

Les évaluations *ex post*<sup>9</sup>, c'est-à-dire celles qui visent à vérifier les résultats des projets après leur mise en œuvre, devraient devenir systématiques dans le processus de planification. Elles jouent un rôle important en ce qu'elles assoient la crédibilité des évaluations des projets et des politiques pour vérifier et, le cas échéant, corriger les résultats des investissements consacrés aux transports et des réorientations stratégiques ; en outre, elles peuvent procurer des informations utiles pour améliorer les évaluations futures des projets et des politiques.

### **Rationalisation des évaluations**

Dans nombre de pays, des procédures d'évaluation préalable déficientes ont été à l'origine du gaspillage de sommes considérables à cause, par exemple, de l'abandon ou de la reconfiguration de projets, ou encore de travaux supplémentaires nécessaires pour en atténuer l'impact sur l'environnement, imposés alors que la planification était déjà avancée. La pré-évaluation devrait notamment avoir pour fil directeur la volonté de prendre des décisions efficaces ; or, à cet égard, il est essentiel d'évaluer efficacement les solutions de rechange, afin d'étayer solidement la politique ou

le projet retenus. C'est pourquoi l'on constate que les procédures d'évaluation, au fur et à mesure qu'elles font leurs preuves, tendent à intégrer l'analyse coûts-avantages des projets et les études d'impact sur l'environnement dans les études multimodales de transport. Cette évolution devrait normalement conduire à ne pas utiliser en pure perte des ressources financières limitées et améliorer le rapport coût-efficacité de la réalisation des objectifs visés.

Il faudrait saisir les occasions propices à la rationalisation des procédures d'évaluation suivant un enchaînement descendant jusqu'au niveau de l'étude d'impact sur l'environnement du projet. On pourra ainsi réaliser des gains d'efficacité et éviter des évaluations superfétatoires.

Les évaluations environnementales stratégiques sont de plus en plus souvent appliquées à des plans de transport s'inscrivant dans un horizon temporel à 20 ou 30 ans. Ces plans à long terme posent des problèmes nouveaux en matière d'évaluation préalable, dans la mesure où leurs assises doivent être suffisamment rigoureuses pour faire place à d'éventuels faits externes. En particulier, ils doivent être articulés, à la base, avec des stratégies spatiales à long terme.

### **Évaluation intégrée**

Pour porter pleinement leurs fruits, les évaluations devraient être directement reliées aux processus décisionnels où interviennent les décideurs techniques et élus. Par conséquent, des évaluations intégrées faisant partie du processus de planification seront sans doute plus efficaces que des études d'impacts sur l'environnement ou la santé entreprises isolément. Le Royaume-Uni, où il existe une solide tradition d'aménagement du territoire qui articule les objectifs locaux, régionaux et nationaux, possède une expérience intéressante de la mise en œuvre de procédures d'évaluation intégrée de cette nature. Les Pays-Bas pour leur part, à la suite de l'application de l'analyse coûts-avantages, rattachent de plus en plus la planification des transports à l'aménagement du territoire. Il est à noter également que la France établit depuis peu des plans de services coordonnés et cohérents au lieu de planifier les infrastructures dans une optique sectorielle.

Dans une évaluation préalable qui privilégie l'efficacité économique, il peut s'avérer difficile de trouver un indicateur unique pour mesurer le bénéfice net d'un projet, car l'évaluation de certains coûts et avantages, en particulier de caractère écologique, ne va pas sans mal. Dans tous les pays étudiés, l'analyse multicritère est de plus en plus souvent au cœur de l'évaluation des projets et complète l'analyse coûts-avantages classique, ce qui confère plus de crédibilité aux méthodes d'évaluation économique. Ces dernières années, cette tendance a joué un rôle important en ce qu'elle a renforcé l'apport des évaluations aux Pays-Bas, en Allemagne et en Espagne.

De même, étant donné que les considérations d'équité sociale retiennent davantage l'attention, il est apparu clairement que l'efficacité économique n'est pas d'un grand secours lorsqu'il s'agit d'évaluer la répartition des coûts et des avantages. Il peut se produire des situations dans lesquelles des variantes également efficaces au plan économique aboutissent à des coûts et des avantages différemment répartis. Les études économiques préalables devraient s'appuyer sur une analyse plus large qui renseigne sur cette répartition en fonction de la localisation géographique et sous l'angle des différentes collectivités touchées.

Les différents fils conducteurs des études économiques et environnementales préalables se sont de plus en plus étroitement imbriqués au fur et à mesure que le processus d'évaluation intégrait de nouvelles considérations. Cela a suscité des craintes quant à un double comptage, en particulier entre

les études économiques préalables et les déclarations d'impact important sur l'environnement prescrites par la loi. La pré-évaluation intégrée ne suppose pas simplement que les différentes techniques utilisées à cet effet s'étayent mutuellement, mais aussi que le déroulement de l'évaluation est coordonné avec les travaux menés par des équipes pluridisciplinaires et que la communication d'informations aux décideurs est elle aussi prise en compte sans privilégier outre mesure un élément particulier. L'intégration intersectorielle est indispensable également, afin que le plan de transport réponde de manière systématique et cohérente aux objectifs des plans de santé, d'équipement scolaire et d'aménagement du territoire.

### **Une bonne étude économique préalable**

En dépit des limites déjà signalées des études économiques préalables prises isolément, la bonne qualité de ces évaluations préalables est essentielle pour que la prise de décision soit efficace. Cette qualité exige que tous les effets économiques importants soient pris en considération. Par le passé, nombre de gouvernements hésitaient à attacher trop de valeur aux résultats des analyses coûts-avantages parce qu'ils estimaient qu'elles ne permettaient pas de chiffrer les coûts externes des impacts sur la santé et l'environnement, ni ne se prêtaient à la définition des moyens par lesquels les avantages externes (en termes de développement local et régional) devaient se concrétiser. Dans ces deux domaines, des progrès ont été réalisés depuis quelques années.

Plusieurs pays, notamment la France, ont établi des valeurs officielles à attribuer aux coûts externes qui sont couramment utilisées dans les évaluations préalables concernant les transports. Ces valeurs entrent également en ligne de compte dans les politiques de tarification du secteur. Les recherches menées au Royaume-Uni ont abouti à la mise au point de méthodes opérationnelles pour rendre compte des distorsions sur les marchés des transports et pour cerner comment mieux chiffrer les avantages du développement local et régional.<sup>10</sup> Ces travaux concluent que les évaluations devraient explicitement tenir compte des distorsions importantes dans la tarification des services de transport et sur les marchés qu'ils desservent. Ils font ressortir que ces distorsions ont des effets économiques de plus vaste portée, aussi bien favorables que défavorables, que ceux dont rendent compte les analyses coûts-avantages classiques. Lorsque les répercussions sur le développement régional ont de l'importance, les évaluations devraient prévoir des comparaisons avec d'autres moyens possibles d'obtenir des avantages équivalents, afin de s'assurer de l'efficacité par rapport aux coûts.<sup>11</sup>

### **Evaluation : les instruments et les équipes**

Certes, la mise au point d'instruments pour l'évaluation (méthodes, lignes directrices, etc.) est un volet essentiel de la démarche de pré-évaluation cohérente et de la mise en place de transports intégrés, mais ce n'est qu'une première étape. Il existe le risque d'attacher trop d'importance aux instruments eux-mêmes et pas assez à la façon de les appliquer ou aux besoins de formation de ceux qui s'en servent. Il est fondamental que les institutions changent d'attitude à l'égard de la planification des transports. La place prééminente faite aux gestionnaires des transports et aux ingénieurs routiers doit céder le pas à des équipes véritablement intégrées où l'intérêt de chaque composante sera dûment pris en considération. De ce fait aussi, les spécifications des plans et des projets doivent également mettre l'accent sur les trois « I » : transports Intégrés, évaluation préalable Intégrée et équipes d'évaluation Intégrées.

### **Complexité de l'évaluation préalable**

Etant donné que le champ couvert par les évaluations préalables s'élargit pour englober l'évaluation des incidences sur la santé et la collectivité, il existe également le risque de voir le processus devenir une fin en soi, trop lourd à gérer au fur et à mesure que le nombre d'acteurs concernés qui y participent s'accroît. L'évaluation préalable doit emporter l'adhésion du public et des décideurs pour se perpétuer. Actuellement, le danger tient à ce qu'elle peut être considérée comme un facteur qui retarde le processus décisionnel, et non qui aide à éclairer la décision. Les responsables en la matière doivent s'assurer que ces pré-évaluations sont efficaces et efficaces pour la communication d'information sur des questions complexes.

### **Moyens institutionnels**

La qualité des évaluations et l'intérêt pratique des procédures que nous venons de passer en revue sont tributaires du fait que l'on dispose de personnel possédant les compétences requises. Des ressources appropriées doivent être affectées à la gestion de la concertation et à l'engagement d'experts. S'agissant des ministères des transports, il est essentiel qu'ils recrutent et forment des spécialistes qualifiés pour gérer les procédures d'évaluation, interpréter les résultats et assurer la liaison avec les autres acteurs concernés.

## NOTES

1. Politiques de transport durable, CEMT, 2000.
2. Directive 2001/42/CE, initialement présentée sous la forme d'une révision de la Directive concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement (Directive EIE, 85/337/CEE).
3. La politique du « 1% Paysage et Développement », en vertu de laquelle 1% du montant du projet est mis à la disposition des collectivités locales pour que soient réalisées des études et actions le long de l'itinéraire d'une infrastructure nouvelle en vue de promouvoir le développement local durable (compte tenu de ses dimensions économiques, sociales et environnementales).
4. Se reporter à Transports urbains durables : la mise en œuvre des politiques. Rapport final, CEMT, 2002, et aux comptes rendus de l'atelier « Surmonter les obstacles institutionnels à la mise en œuvre des politiques de transport urbain durable », <http://www1.oecd.org/CEM/UrbTrav/Workshops/InstBarriers/index.htm>
5. La politique en matière de « grandes infrastructures routières et développement des territoires » prévoit notamment l'établissement d'un « livre blanc » et la consultation des collectivités et associations locales à un stade précoce, longtemps avant d'élaborer un plan et d'organiser une enquête d'utilité publique.
6. Organisme public non ministériel.
7. Examen des politiques de transports urbains durables en Suisse, présenté à la session ministérielle de Lisbonne dans le document CEMT/CS/URB(2001)3/REV2, Synthesis of Self Reviews, et publication à paraître.
8. Voir, par exemple, les comptes rendus de la Conference on Good Practice in Integration of Environment into Transport Policy, de la Commission européenne, octobre 2002  
<http://www.europa.eu.int/comm/environment/gpc/>
9. L'expérience acquise concernant ces évaluations a été passée en revue dans le cadre du Programme de coopération dans le domaine de la recherche en matière de transports routiers et de liaisons intermodales, dans le rapport *The Impact of Transport Infrastructure on Regional Development*, DSTI/DOT/RTR/IM2(2001)1.
10. Voir Transport and the Economy, rapport du Standing Advisory Committee on Trunk Road Assessment, HMSO 1999, UK.
11. Le lecteur trouvera un examen de l'expérience acquise au niveau international dans « Évaluer les avantages des transports », CEMT, 2001.





## FRANCE

### Processus de décision et transports durables Etat du cadre légal, des méthodes et des outils \*

#### TABLE DES MATIERES

<b>Résumé de synthèse .....</b>	<b>19</b>
<b>1. Problématique de la prise de décision vers un développement durable .....</b>	<b>20</b>
<b>2. L'évolution législative vers la mise en œuvre de transports intégrés et durables.....</b>	<b>22</b>
2.1 Chronologie des grandes étapes législatives en France .....	22
2.2 Lois sur l'organisation des structures de pouvoir et de décision.....	23
2.3 Lois sur l'utilité publique et la concertation .....	25
2.4 Lois sur l'aménagement durable et solidaire des villes et territoires .....	29
2.5 Lois sur l'environnement et le cadre de vie .....	30
2.6 Lois sur les transports .....	30
<b>3. Méthodes et outils d'aide à la décision pour un développement durable des transports.....</b>	<b>33</b>
3.1 Complémentarité des méthodes et outils.....	33
3.2 Démarches de hiérarchisation .....	34
3.3 Démarches partenariales .....	37
3.4 Processus de dialogue et d'appropriation.....	41
3.5 Méthodes d'évaluation préalables.....	45
3.6 Outils d'analyse.....	48
<b>4. Enseignements et suites possibles.....</b>	<b>53</b>
<b>5. Références .....</b>	<b>55</b>
5.1 Publications et sites internet utilisés pour l'établissement de ce document.....	55
5.2 Autres publications et sites internet consultés sur les processus de décision.....	57
<b>6. Sigles utilisés ou mentionnés.....</b>	<b>60</b>

---

\* Etat à l'été 2002. Rapport préparé par Jean-Charles Poutchy-Tixier, Secrétaire francophone du comité "Développement durable et transport routier" de l'Association Mondiale de la Route, Chargé de mission au Conseil National des Transports, France. Ce rapport a été établi par le rédacteur "intuitu personae". Il n'engage donc que son auteur et en aucun cas le Conseil National des Transports ni le Ministère français de l'Equipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer.



## RESUME DE SYNTHESE

Les décisions complexes touchant au développement durable nécessitent une double approche, d'une part en termes de procédures garantissant la légalité, en s'appuyant sur l'organisation des structures de pouvoir et de décision, et d'autre part en termes de processus, permettant d'acquérir la légitimité d'utilité publique par la concertation.

L'évolution progressive de la législation française a permis de donner un nouveau cadre légal à la mise en œuvre de politiques de transports durables au travers de lois récentes touchant à l'organisation des structures de pouvoir et de décision, à l'utilité publique et à la concertation, à l'aménagement durable et solidaire des villes et territoires, à l'environnement et au cadre de vie. Quatre lois récentes ont notamment modifié en profondeur la Loi d'Orientation sur les Transports Intérieurs de 1982 en intégrant le développement durable dans les processus décisionnels : la Loi d'Orientation sur l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire en 1999, la loi sur le Renforcement et la Simplification de la Coopération Intercommunale en 1999, la loi sur la Solidarité et le Renouvellement Urbain en 2000 et la loi sur la démocratie de proximité en 2002.

Diverses démarches, méthodes et outils ont été développés en France dans l'aide à la décision pour le développement durable des transports. Parmi les démarches de hiérarchisation figurent la définition de priorités, le partage des valeurs, la hiérarchisation des enjeux, la hiérarchisation des contraintes. Les démarches partenariales ont permis la mise en place de politiques contractuelles, de démarches originales comme le 1% Paysage et Développement, de partenariats public – privé, de coopérations entre parties prenantes. Les processus de dialogue et d'appropriation reposent sur l'instauration de relations de confiance, des instances de dialogue, la qualification des acteurs, l'organisation de la concertation. Les méthodes d'évaluation préalable les plus utilisées sont l'Evaluation Stratégique Environnementale des plans et programmes, l'Evaluation Stratégique de Durabilité pour partie seulement, les projections et prospectives, les Etudes d'Impact sur l'Environnement des projets. Les outils d'analyse sont notamment constitués par l'analyse multicritère, l'analyse de la valeur, l'analyse de rentabilité des coûts et avantages, l'analyse de tarification.

Les démarches de politiques contractuelles, de partenariats public – privé, les méthodologies d'Etudes d'Impacts sur l'Environnement, la politique du 1% Paysage et Développement ont déjà montré leur efficacité dans la durée. Les évaluations constituent une nécessité dans le processus de décision. L'analyse de la valeur, intégrant les principes du développement durable, maximalise la satisfaction des besoins en minimisant l'utilisation des ressources. L'analyse de rentabilité permet de s'assurer de la viabilité économique d'un projet en donnant de bons éléments pour restructurer les systèmes de redevances.

Après avoir défini les interactions et les étapes du processus de décision dans la mise en œuvre des politiques de transport routier, l'Association Mondiale de la Route s'est fixé comme objectif pour l'automne 2003 d'élaborer un livret d'une douzaine de pages sur les processus de décision, destiné prioritairement aux chefs de service, mais aussi aux chefs de projets et aux cadres opérationnels du terrain, illustré de cas montrant des bonnes pratiques de participation ayant permis de générer des

politiques durables de transport malgré les différences dans les structures de pouvoir et de responsabilités.

## **1. PROBLEMATIQUE DE LA PRISE DE DECISION VERS UN DEVELOPPEMENT DURABLE**

Dans une perspective de développement durable, la difficulté majeure de la prise de décision réside dans une bonne appréciation de la hiérarchie des enjeux et des contraintes, afin que la décision prise présente plus d'avantages que d'inconvénients pour l'intérêt général des générations présentes et futures, tout en préservant le patrimoine commun de la planète.

Les travaux effectués tant au plan international qu'au plan français depuis les 30 dernières années ont montré que pour qu'une décision soit bonne, respectée et mise en œuvre, il est nécessaire que la prise d'une décision s'effectue par la combinaison de deux approches :

- Une approche en termes de procédure, visant à assurer le droit et à préciser les responsabilités par le respect de règles d'organisation, de calendrier, de délais, permettant aux décideurs comme aux citoyens d'avoir des garanties sur la légalité de la décision. Cette procédure est basée essentiellement sur l'organisation de structures administratives ainsi que sur des compétences en matière de pouvoirs.
- Une approche en termes de processus, visant à évaluer de façon globale et cohérente tous les effets positifs et négatifs d'une décision et à vérifier son bien fondé pour l'intérêt général, permettant aux décideurs d'assurer dans la transparence la légitimité de la décision. Ce processus est basé essentiellement sur l'intérêt public des scénarios envisagés ainsi que sur l'association des acteurs et parties prenantes concernées aux réflexions correspondantes.

C'est ainsi qu'en France, toute l'histoire de la République montre que les grandes politiques ou les réalisations importantes n'ont pu se faire que parce qu'il y a eu simultanément ces deux approches. Ni la loi seule, ni la légitimité seule, n'ont en effet permis la mise en œuvre de politiques ou de projets durables au regard de l'histoire de la République. En revanche, les politiques ou grands projets associant légalité, assurée par des lois ou règlements instituant des obligations, des démarches et des outils (procédures), et légitimité, basée sur une vision communément partagée des enjeux, des critères et des valeurs par les acteurs, les parties prenantes et la majeure partie des populations (processus), ont pu être mis en œuvre opérationnellement grâce à une forte mobilisation constituant un véritable défi d'intérêt général : santé, hygiène, éducation, encombrements, villes nouvelles, résorption des logements insalubres, reconstruction d'après guerre, etc.

Les procédures de prise de décision en France concernent les structures et les organisations d'une part, les pouvoirs et les responsabilités d'autre part. Les lois correspondantes françaises traitent de l'organisation des structures de pouvoir et de décision. Elles visent à assurer la répartition des

compétences décisionnelles entre les différentes structures de niveau national, régional, départemental, local et communal.

Les processus de prise de décision en France concernent quant à eux l'organisation du dialogue et de la participation d'une part, l'articulation de la gouvernance et de la subsidiarité d'autre part. Les lois correspondantes traitent de l'utilité publique et de la concertation. Elles visent à assurer la prise en compte de l'intérêt général dans l'élaboration et la mise en œuvre des plans, des schémas et des projets.

En ce qui concerne la prise de décision pour un développement durable, l'objectif poursuivi est l'amélioration globale du cadre de vie des populations de façon sage, harmonieuse et raisonnée. Ce qui se traduit par des dispositions visant à un développement solidaire des villes et territoires, respectueux de l'environnement et du cadre de vie. Les transports sont uniquement un moyen de parvenir à cet objectif, en tant que service à assurer aux populations dans le cadre de politiques plus globales nécessitant une approche intégrée.

Traiter de la prise de décision en France pour la mise en œuvre de politiques durables de transport revient donc à examiner les cinq domaines suivants : organisation des structures de pouvoir et de décision, utilité publique et concertation, aménagement durable et solidaire des villes et territoires, environnement et cadre de vie, transports.

La France est un pays d'une longue tradition centralisée où les pouvoirs locaux n'ont pas de rôle législatif, contrairement à un certain nombre d'autres pays où les pouvoirs locaux ont une autonomie législative et réglementaire. La France est également un pays de forte tradition législative où la résolution de problèmes passait plutôt habituellement par l'élaboration de nouvelles lois ou réglementations, contrairement à un certain nombre d'autres pays où la résolution de problèmes passait plutôt par l'élaboration d'objectifs et l'évaluation comparative préalable des meilleures pratiques.

Ces traditions ont progressivement évolué au cours de la seconde moitié du XX<sup>ème</sup> siècle avec la construction de l'Union Européenne. La France a en outre initié très tôt des lois sur l'intérêt général ou la protection de l'environnement. Ces lois ont évolué ensuite pour intégrer les principes de développement durable et se sont articulées pour assurer une cohérence institutionnelle globale entre territoires, environnement, transports et société.

La bonne compréhension des mécanismes décisionnels dans la France d'aujourd'hui passe d'abord par la compréhension de l'évolution historique de la législation française. C'est donc par une synthèse des grandes étapes législatives que ce document va aborder la prise de décision en France pour la mise en œuvre de politiques durables de transport.

Le lecteur pressé ou celui qui connaît déjà l'évolution des lois en France peut passer directement au chapitre 3, qui traite des méthodes et outils utilisés en France comme aides à la décision pour un développement durable des transports.

## **2. L'EVOLUTION LEGISLATIVE VERS LA MISE EN ŒUVRE DE TRANSPORTS INTEGRES ET DURABLES**

La législation française en matière d'organisation des structures ou d'enquêtes publiques a des origines anciennes, remontant à la révolution française. Les premières lois sur la protection de l'environnement en France remontent au début du XX<sup>ème</sup> siècle. L'évolution législative vers le développement durable des transports s'est déroulée sur plus de vingt ans, avec des modifications induites au fil du temps par l'intégration de réglementations européennes postérieures aux réglementations françaises.

Synthétiser clairement cette évolution est donc une tâche complexe. Pour en faciliter l'exposé, une synthèse chronologique présentera d'abord les grandes étapes législatives en France, puis les cinq domaines précédemment évoqués seront traités plus en détail : organisation des structures de pouvoir et de décision, utilité publique et concertation, aménagement durable et solidaire des villes et territoires, environnement et cadre de vie, transports. Il ne sera en revanche pas fait état au titre du développement durable de l'évolution législative dans le domaine social, pour deux raisons majeures :

- D'une part, cette législation est très complexe et cela aurait alourdi inutilement ce document sans présenter d'intérêt majeur sur le sujet des processus de décision.
- D'autre part, la cohérence et l'articulation des lois sociales n'apparaît pas de façon flagrante par rapport à la mise en œuvre de politiques de transports durables, au contraire des cinq domaines précédents.

### **2.1 Chronologie des grandes étapes législatives en France**

La synthèse chronologique des grandes étapes législatives en France sur les processus de décision et le développement durable peut être résumée par le tableau ci dessous.

Ces grandes étapes législatives vont être présentées de façon un peu plus détaillées dans les cinq parties suivantes :

- Lois sur l'organisation des structures de pouvoir et de décision.
- Lois sur l'utilité publique et la concertation.
- Lois sur l'aménagement durable et solidaire des villes et territoires.
- Lois sur l'environnement et le cadre de vie.
- Lois sur les transports.

Il est à noter que ces cinq domaines législatifs s'articulent et s'interpénètrent fortement en raison de la nécessité de cohérence pour la mise en œuvre de politiques intégrées de transports durables.

## 2.2 Lois sur l'organisation des structures de pouvoir et de décision

La Révolution Française a organisé la France selon trois niveaux institutionnels : L'Etat, le Département, la Commune. La France compte aujourd'hui 100 départements et 36 780 communes.

Le quatrième niveau institutionnel, celui de la Région, n'a été créé qu'en 1962, mais sans que la création des 22 régions françaises ne s'accompagne alors de la mise en place d'assemblées élues. Ces assemblées régionales élues ne seront mises en place que 30 ans plus tard, en 1992.

Le nombre important de communes en France conduit à un fort émiettement du territoire avec une grande multiplicité des centres institutionnels. La coopération intercommunale s'est donc avérée indispensable en milieu rural dès la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle. Mais ce n'est que dans les années soixante que la création des districts a permis une coordination des communes urbaines. Cette première étape de coordination urbaine s'est achevée en 1966 par l'institution par l'Etat de 4 communautés urbaines dans les quatre plus grosses agglomérations de province. Cinq autres grandes agglomérations de province ont également adopté alors volontairement ce regroupement en communauté urbaine, mais Paris demeurait toujours par la loi sous l'autorité du pouvoir central.

La décentralisation des pouvoirs et des décisions ne s'est véritablement concrétisée en France que par l'adoption des lois de décentralisation en 1982. Ces lois ont réparti les compétences entre l'Etat, les régions, les départements et les communes. Les communes ont été dotées de nouvelles compétences dans les domaines de l'urbanisme, des transports, de l'organisation des déplacements et des services publics locaux. Ces lois de décentralisation ont également doté chacun des trois niveaux institutionnels locaux de ressources leur permettant d'exercer leurs compétences. Elles ont aussi développé la possibilité de coopérations intercommunales, en écartant parallèlement toute tutelle d'une collectivité sur une autre.

Dix ans plus tard, le bilan de ces lois de décentralisation a permis de tirer des conclusions très positives pour la prise de décision au niveau pertinent, au plus près des problèmes du terrain et des populations locales, mais aussi de tirer des conclusions négatives vis-à-vis d'un certain nombre d'effets pervers induits, tels que la constitution d'une multitude de nouvelles féodalités, l'absence de cohérence globale ou de subsidiarité entre les niveaux institutionnels.

La loi d'Orientation sur l'Administration Territoriale de la République (LOATR) votée en 1992 a voulu favoriser la coopération intercommunale de projet, sur une base d'adhésion volontaire. Cette loi a notamment institué les communautés de villes et les communautés de communes. Elle a aussi précisé les modalités de coopération des différentes collectivités territoriales, soit par la voie contractuelle, soit par la création d'établissements publics. La LOATR a notamment institué au titre des politiques contractuelles les contrats de plan Etat – Région (CPER), les contrats d'agglomération, les contrats de ville, les contrats de pays, qui sont des exemples de réussite de coopération partenariale entre les différents niveaux institutionnels. Mais la superposition des différentes formes de coopération, la multiplicité des structures et des contrats ont eu pour revers de rendre peu lisibles les processus décisionnels pour les usagers et les citoyens. Le système d'adhésion volontaire a aussi eu les effets pervers de générer des regroupements de coopérations d'intérêt ou d'affinités politiques entre élus au détriment des besoins de regroupement de coopération correspondant aux bassins de vie des populations.



**Encadré 1. Classification chronologique des principaux événements législatifs en France concernant les processus de décision vers la mise en œuvre de politiques de transports durables**

- 1933 – Enquête préalable à la Déclaration d'Utilité Publique (DUP)
- 1952 – Procédure d'Instruction Mixte
- 1961 – Loi relative à la lutte contre les pollutions atmosphériques et les odeurs
- 1962 – Création des régions (sans la mise en place d'assemblées élues)
- 1966 – Création des communautés urbaines
- 1971 – Création du Versement Transport (VT) pour les entreprises et administrations en zone urbaine
- 1976 – Loi pour la protection de la nature – Obligation de l'Etude d'Impact sur l'Environnement (EIE)
- 1982 – Lois de décentralisation – Compétences aux collectivités locales – Coopération intercommunale
- 1982 – Loi d'Orientation sur les Transports Intérieurs (LOTI)
- 1983 – Renforcement de la protection des sites, des monuments, du patrimoine architectural et paysager
- 1983 – Loi sur la démocratisation des enquêtes publiques
- 1985 – Enquêtes préalables à la réalisation d'un plan d'exposition au bruit au voisinage des aérodromes
- 1985 – Principe de concertation préalable à toute opération d'aménagement (loi du 18-07-1985)
- 1991 – Loi d'Orientation pour la Ville (LOV)
- 1992 – Loi sur l'eau (loi du 2 janvier 1992)
- 1992 – Loi d'Orientation sur l'Administration Territoriale de la République – Création de 5 types de communautés de collectivités – Organisation de la politique contractuelle – (loi du 6 février 1992)
- 1992 – Entrée en vigueur du système d'assemblées élues pour les Régions (mars 1992)
- 1992 – Loi relative à l'élimination des déchets ainsi qu'aux installations classées par la protection de l'environnement (loi du 13 juillet 1992)
- 1992 – Institution du débat sur les grandes fonctions des infrastructures de transport dans une approche intermodale (circulaire "Bianco" du 15 décembre 1992)
- 1992 – Loi relative à la lutte contre le bruit (loi du 31 décembre 1992)
- 1995 – Participation du public et concertation préalable en amont – Création de la Commission Nationale du Débat Public (CNDP)
- 1995 – Loi d'Orientation sur l'Aménagement et le Développement des Territoires (LOADT)
- 1996 – Loi sur l'Air et l'Utilisation Rationnelle de l'Energie (LAURE)
- 1997 – Réorganisation du transport ferroviaire – Création de Réseau Ferré de France (RFF) et transformation de la SNCF en établissement public
- 1999 – Loi d'Orientation sur l'Aménagement et le Développement Durable des Territoires (LOADDT) – Instauration des Schémas de Services Collectifs
- 1999 – Loi sur le renforcement et la simplification de la coopération intercommunale – Réduction à 3 des types de communautés de collectivités locales – Fiscalité, financements et contractualisation
- 2000 – Loi sur la Solidarité et le Renouvellement Urbains (SRU) – Coopération entre les autorités organisatrices de transport – Services ferroviaires régionaux de voyageurs conférés aux Régions – Schémas de Cohérence Territoriale soumis à enquête publique
- 2001 – Loi sur la sécurité des infrastructures et des systèmes de transport
- 2002 – Loi sur la démocratie de proximité – Réforme des procédures DUP et Instruction Mixte – Processus plus participatifs en amont (évaluation de l'opportunité d'un projet avant son élaboration)
- 2002 – Approbation par décret des Schémas de Services Collectifs après une large consultation

Votée en 1999, la loi relative au “Renforcement et à la Simplification de la Coopération Intercommunale” a ramené à trois (au lieu des cinq de la LOATR) les niveaux institutionnels intercommunaux : les communautés urbaines (pour les aires urbaines de plus de 500 000 habitants), les communautés d’agglomération et les communautés de communes. La loi institue une solidarité financière par une fiscalité unique sur l’ensemble du territoire de la communauté. Les communautés d’agglomération se voient dotées par l’Etat d’une somme annuelle de 36 € par habitant, et ont la possibilité de contractualiser directement avec l’Etat. En l’an 2000, un an après la loi, 90 communautés d’agglomérations s’étaient constituées en France, regroupant 11 millions d’habitants, et plus de 80 % des communes s’étaient regroupées en communautés.

Ces nouvelles communautés sont représentées par des élus de chacune des entités institutionnelles qui les constituent, et ont toute légitimité à devenir un nouvel exécutif intercommunal, à une échelle plus pertinente, voisine des bassins de vie des populations. Elles présentent en outre l’avantage de renforcer les structures “Régions – Communautés”, plus proches des organisations institutionnelles des autres pays de l’Union Européenne que les structures “Département – Commune”. Il est bien trop tôt pour analyser les conséquences de cette réforme, car les Français demeurent très attachés à la commune, considérée comme la seule véritable institution de proximité avec le citoyen. Malgré les avantages de cette évolution, certains élus départementaux ou communaux résistent également au transfert de leur pouvoir antérieur au profit des élus des régions ou des communautés.

Seuls Paris, l’agglomération parisienne et la Région Ile-de-France gardent aujourd’hui encore un statut particulier où l’Etat garde un rôle prépondérant, puisque c’est l’Etat qui demeure notamment chargé d’élaborer le Schéma Directeur et le Plan de Déplacements Urbains. Toutefois, c’est la Région Ile-de-France qui sera chargée d’élaborer en 2005 le Schéma de Cohérence Territoriale d’Ile-de-France qui devra remplacer le Schéma Directeur actuel.

### 2.3 Lois sur l’utilité publique et la concertation

La notion de “nécessité publique” trouve son origine dans la déclaration des droits de l’homme et du citoyen de la Révolution Française, notion transformée en “utilité publique” dans le code civil napoléonien.

C’est dans la première moitié du XX<sup>ème</sup> siècle qu’est apparue en France la nécessité d’effectuer des enquêtes sur l’utilité publique d’un projet, préalablement à la prise de décision.

La première enquête instituée par la loi fut l’enquête hydraulique en 1905, suivie en 1906 par l’enquête sur les distributions concédées d’énergie. L’enquête préalable à la Déclaration d’Utilité Publique (DUP), instituée par la loi en 1933, a vu son champ d’application s’élargir à de nombreuses procédures et de nombreux projets jusqu’à la moitié du XX<sup>ème</sup> siècle. Ces procédures sont devenues si nombreuses que le Conseil d’Etat a relevé<sup>1</sup> en décembre 1999 au moins 19 types d’enquêtes se référant au régime d’enquête préalable à la DUP, auxquelles s’ajoutaient 5 types d’enquêtes de “commodo et incommodo” au régime juridique mal défini. Le Conseil d’Etat précisait que cette liste n’est probablement pas exhaustive.

L’ensemble de ces enquêtes préalables à la DUP a pour objectif principal (et quasiment unique) de permettre l’expropriation de terrains privés en vue de projets, le droit de propriété étant en France un droit reconnu “inviolable et sacré”. Ce n’est donc pas un processus démocratique de participation à la prise de décision, mais un outil permettant, une fois la décision prise de réaliser un projet, de

vérifier que “son intérêt est suffisant pour justifier l’atteinte à la propriété privée” “moyennant une juste et préalable indemnité”.<sup>2</sup>

Depuis la fin des années soixante et le début des années soixante dix, l’enquête préalable à la DUP s’est vue vivement critiquée en raison de son “déficit démocratique”. Elle se voyait même traitée régulièrement dans les années 60-80 de “mascarade visant à faire passer en force des projets d’aucune utilité publique déjà décidés”<sup>3</sup> en particulier quand les Maîtres d’Ouvrage lançaient de façon simultanée les deux enquêtes (enquête préalable à la DUP et enquête parcellaire, destinée à préciser les surfaces et personnes à exproprier), alors que les objectifs poursuivis étaient flous ou peu cohérents. Le Conseil d’Etat, qui doit statuer sur l’Utilité Publique en dernier ressort soit de droit, soit en cas de recours, a heureusement permis de juger la DUP illégale pour ce type de projets.

Lors de la reconstruction d’après guerre et dans les années cinquante, il est apparu qu’au sein même des institutions, des opérations d’utilité publique pouvaient porter gravement atteinte à d’autres opérations d’utilité publique, en particulier dans le domaine de la protection et de la sécurité du territoire et des populations. En 1952 a donc été instituée par la loi la procédure d’Instruction Mixte visant à instaurer une concertation inter administrative. Concernant à l’origine uniquement les questions de sécurité et de défense, la procédure s’est étendue progressivement à toutes les administrations, à l’échelon central (administrations d’Etat) et à l’échelon local. Centrée essentiellement sur les autorisations à obtenir, cette procédure n’a pas permis de résoudre le problème des priorités entre différentes utilités publiques. C’est ainsi par exemple qu’en 1972 le Conseil d’Etat a jugé “illégal la Déclaration d’Utilité Publique d’un projet d’autoroute et de sa bretelle de raccordement dont la réalisation entraînerait des troubles graves pour le traitement des malades mentaux hébergés par l’hôpital propriétaire des terrains dont dépend la construction de l’ouvrage”<sup>4</sup>.

La participation du public aux décisions d’aménagement est instituée par la loi de 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques. Cette loi, qui institue également une garantie de protection de l’environnement, soumet la réalisation de certains projets, selon des seuils techniques et financiers, à une enquête publique lorsqu’ils sont susceptibles de porter atteinte à l’environnement. La loi introduit la possibilité d’organiser des réunions publiques et l’obligation de consulter l’Etat et les collectivités concernées par le projet. L’enquête a pour but d’informer le public, de recueillir ses appréciations, ses suggestions et ses contre-propositions.

Les lois de 1985 et 1986 étendent la démocratisation des enquêtes publiques à un certain nombre de domaines, et d’abord en 1985, à la réalisation d’un plan d’exposition au bruit au voisinage des aérodromes. Le principe d’une concertation préalable à toute opération d’aménagement est également posé par la loi en juillet 1985. Toutefois, le Maître d’Ouvrage n’est pas lié aux résultats de cette concertation et n’est pas tenu de modifier son projet pour en tenir compte. En 1986, la loi étend ces dispositions et ces enquêtes aux zones humides, à la bande littorale lacustre et maritime ainsi qu’aux modifications du domaine public maritime.

Le débat public en amont sur les grandes fonctions des infrastructures de transport dans une approche intermodale n’est pas introduit à l’origine par la loi, mais par une circulaire ministérielle à l’attention des administrations de l’Etat en 1992 (“circulaire Bianco”). Ce débat public est à l’initiative du Ministre chargé des transports et il est conduit par un préfet coordonnateur. Ce débat précède les études de tracé et doit avoir lieu avant la publication de la décision fixant les principales caractéristiques du projet. Une “commission de suivi du débat” veille à son bon déroulement et établit à son issue un rapport qui débouche sur la rédaction d’un cahier des charges des études de tracé. Après

l'enquête publique, les grandes infrastructures de transport doivent faire l'objet de la publication des engagements de l'Etat, avec constitution d'un comité de suivi et réalisation de bilans après 1 an, 3 ans et 5 ans de mise en service.

La loi relative à la protection de l'environnement de 1995, dite "Loi Barnier" généralise la nouvelle procédure de participation du public préalable à l'enquête publique. Les grands projets sont soumis à un débat public préalable sous l'égide d'une Commission Nationale du Débat Public (CNDP). Les administrations de l'Etat se doivent toujours d'appliquer, pour les grandes infrastructures de transport, la circulaire « Bianco » qui donne des directives et des recommandations. La loi « Barnier » rend légales les obligations de participation du public pour l'ensemble des grands projets, quels qu'en soient les Maîtres d'Ouvrages, au-delà du seul domaine des transports.

Une charte de la concertation est parallèlement proposée sur la base du volontariat par le Ministère de l'Environnement en 1996. Les signataires s'engagent à en respecter les neuf principes dans un esprit d'ouverture et d'écoute, qui stipulent que :

1. La concertation commence à l'amont du projet.
2. La concertation est aussi large que possible.
3. La concertation est mise en œuvre par les pouvoirs publics.
4. La concertation exige la transparence.
5. La concertation favorise la participation.
6. La concertation s'organise autour de temps forts.
7. La concertation nécessite souvent la présence d'un garant.
8. La concertation est financée par le Maître d'Ouvrage.
9. La concertation fait l'objet de bilans.

Le refus de cette charte par la collectivité des élus locaux a conduit les associations et les opposants aux projets à s'engager dans la guérilla judiciaire, voire l'action de terrain, en utilisant tous les recours et appels possibles pour retarder ou bloquer les projets : un régal pour leurs avocats au vu du nombre de textes législatifs votés depuis le début du siècle dont la superposition en a accru la complexité sans en assurer la cohérence.

En 1998, le Premier Ministre a demandé au Conseil d'Etat des propositions pour améliorer les modalités d'appréciation de l'utilité publique des grands aménagements et des grands équipements. Le Conseil d'Etat a émis ses propositions en 1999 en les regroupant autour de cinq domaines d'action essentiels<sup>5</sup> :

1. Intégrer dans des schémas et programmes les projets en amont de leur conception.
2. Instituer un rendez-vous initial de consultation du public en l'amont de l'élaboration.

3. Renover la Déclaration d'Utilité Publique pour mieux apprécier l'intérêt général :
  - Elargir le champ des projets soumis à un acte constatant leur intérêt général.
  - Motiver toutes les Déclarations d'Utilité Publique.
  - Renover complètement les mécanismes de la concertation inter administrative.
  - Instituer pour les collectivités locales une déclaration de projet, suivie en cas d'expropriation ou de transfert domanial par une DUP prononcée par l'Etat.
4. Simplifier et moderniser le système des enquêtes et autorisations de travaux :
  - Adapter et réévaluer la fonction de commissaire enquêteur.
  - Moderniser les supports d'information et de recueil des observations.
  - Favoriser le regroupement de certaines enquêtes.
  - Mettre en cohérence processus DUP et délivrance des autorisations de travaux.
5. Etendre missions et moyens de la Commission Nationale du Débat Public pour :
  - Fixer les objectifs et les modalités des consultations et en assurer le suivi.
  - Aider ceux auxquels il incombe de consulter le public au moment adéquat.
  - Veiller au respect des droits et des intérêts de ceux qu'il y a lieu de consulter.

Ces propositions ont été en grande partie reprises dans la loi de 2002 sur la démocratie de proximité. Cette loi s'est assignée trois objectifs : démocratiser les grands projets, responsabiliser les collectivités territoriales dans leurs opérations d'aménagement, améliorer la sécurité juridique des projets. S'agissant des débats publics, elle repose sur cinq grands principes :

1. Le droit à la participation des citoyens (réaffirmé).
2. Une autorité administrative indépendante pour le garantir (la Commission Nationale du Débat Public).
3. Le débat public comme lieu de controverse.
4. Un débat public en amont de l'élaboration des grands projets.
5. Un champ d'application élargi (davantage de projets soumis au débat).

La loi sur la démocratie de proximité prévoit aussi la possibilité d'un débat public très en amont portant sur "des options générales en matière d'environnement ou d'aménagement", comme par exemple des choix de politique multimodale de transports dans une région saturée. Dans tous les cas, un compte rendu et un bilan sont dressés et publiés à la fin du débat public. Dans les six mois après publication du bilan, le Maître d'Ouvrage prend une décision précisant les conditions de poursuite du projet ou son arrêt. La loi impose la publication de la décision et rend possible un recours contentieux sur la décision. Par ailleurs, l'Instruction Mixte est supprimée et remplacée par une concertation inter administrative organisée au niveau local par le Préfet de Département. Cette concertation inter

administrative a lieu avant l'enquête publique, donne lieu à compte-rendu, avec conclusions motivées. Ce compte-rendu, les décisions d'arbitrage et les conclusions motivées sont joints au dossier d'enquête publique. Les Déclarations d'Utilité Publique doivent être motivées. Un régime de Déclaration de Projet est mis en place pour les projets des collectivités locales ne nécessitant pas d'expropriations.

D'autres lois visant à renforcer la décentralisation sont en préparation et devront renforcer à terme l'articulation de la démocratie représentative à ses divers échelons avec la démocratie participative conforme au principe de "bonne gouvernance" du développement durable.

## 2.4 Lois sur l'aménagement durable et solidaire des villes et territoires

Du fait de la forte centralisation des pouvoirs en France, la solidarité était assurée par l'Etat jusqu'aux lois de décentralisation. L'Etat étant chargé de la planification territoriale, l'aménagement équilibré du territoire a été effectué de façon relativement régaliennne jusqu'à la fin des années soixante dix, avec tous les inconvénients que peut présenter ce type d'administration jugé par certains trop technocratique et trop coupé du terrain. L'avantage des Schémas Directeurs d'Aménagement et d'Urbanisme élaborés depuis les années soixante a été cependant d'avoir fourni des visions intégrées et cohérentes à long terme liant territoires, transports et environnement.

Après la décentralisation de 1982, la première loi de solidarité urbaine a été en 1991 la Loi d'Orientation pour la Ville (LOV). Cette loi a fortement lié les problèmes d'habitat aux problèmes d'accessibilité et de transport et a permis le traitement par de grands projets urbains d'un certain nombre de quartiers en difficultés, sur les plans social, de l'emploi, des services, de la qualité de la vie, de l'environnement et des transports.

En 1995, la Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement du Territoire (LOADT) a permis à des communes d'un même bassin de vie de se regrouper en "pays" pour mettre en œuvre des programmes d'action en termes de développement. La solidarité en termes de transport y était traduite par un droit à l'accessibilité pour les territoires les moins bien desservis.

Mais c'est en 1999 que la notion de durabilité a pris tout son sens avec la Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire (LOADDT), qui a modifié la LOADT en adaptant la quasi totalité de ses articles aux principes du développement durable. Le changement radical introduit par la LOADDT a été de remplacer la notion d'infrastructures et d'équipements par la notion de services collectifs aux populations et aux usagers. La LOADDT a instauré l'obligation de réaliser de façon partenariale des Schémas de Services Collectifs (SSC) devant être coordonnés entre eux et globalement cohérents<sup>6</sup>. Cette loi a réformé en profondeur un certain nombre de lois et de codes dans différents domaines, dont la Loi d'Orientation sur les Transports Intérieurs (LOTI).

Enfin la loi Solidarité et Renouvellement Urbains (SRU) de la fin de l'an 2000 a voulu :

- Rénover la politique urbaine en alliant les questions d'urbanisme, de logement et de transport.
- Permettre des politiques urbaines plus cohérentes, par la simplification et la mise en cohérence des procédures d'aménagement.
- Promouvoir une politique des déplacements pour un développement durable.

- Conforter la politique de la ville.

La loi SRU permet de conditionner les nouvelles urbanisations à l'existence d'une desserte en transports collectifs. Les Schémas Directeurs d'Aménagement et d'Urbanisme deviennent des Schémas de Cohérence Territoriale actualisés tous les dix ans et soumis à l'enquête publique, devant exprimer les orientations à long terme de l'urbanisme, de l'équilibre social et des déplacements sur des territoires correspondants aux agglomérations et à leur bassin d'influence et de mobilité.

C'est ainsi que le développement durable a été intégré dans les Contrats de Plan Etat – Région pour la période 2000 – 2006, qui affichent pour ambition de « promouvoir un autre type de développement inscrit dans la durée et qui s'attache à la fois à la création d'emplois et à leur caractère durable ». Pour la première fois en France, un pays ou une agglomération exprimant un projet commun de développement durable du territoire, peut passer un contrat avec l'Etat dès l'entrée en vigueur du Contrat de Plan Etat – Région.

## **2.5 Lois sur l'environnement et le cadre de vie**

Les premières lois sur l'environnement en France ont d'abord concerné les périmètres de visibilité concernant les monuments et les sites naturels (lois de 1913 et 1930).

C'est en 1961 qu'a été promulguée la première loi relative à la lutte contre les pollutions atmosphériques et les odeurs, qui visait à lutter contre les émissions toxiques et contre les odeurs désagréables répandues dans l'air ambiant.

La loi pour la protection de la nature de 1976 a rendu obligatoire la réalisation d'une étude d'impact sur l'environnement pour un certain nombre de projets dont la nature, l'importance et le coût sont définis par décrets. La quasi totalité des projets d'infrastructures de transport est entrée dans le champ d'application de cette loi.

Une loi thématique sur la protection du patrimoine architectural, urbain et paysager promulguée en 1983, ainsi que trois autres lois thématiques de 1992, sur l'eau, sur l'élimination des déchets et sur la lutte contre le bruit, ont induit des répercussions sur les processus d'élaboration des infrastructures et politiques de transport.

La protection de la faune et de la flore a été renforcée par la loi en 1996. La Loi sur l'Air et l'Utilisation Rationnelle de l'Energie (LAURE), datant aussi de 1996, a complété la loi de 1961 et a défini pour la qualité de l'air des objectifs, des seuils d'alerte et des valeurs limites pouvant nécessiter des mesures de restriction de la circulation. Cette loi a rendu obligatoires les Plans de Déplacements Urbains (PDU) pour les agglomérations de plus de 100 000 habitants.

Comme dans le cas des lois sur le développement durable et solidaire des villes et territoires, ces lois sur l'environnement et le cadre de vie ont modifié la Loi d'Orientation sur les Transports Intérieurs et les procédures décisionnelles correspondantes (cf. 2.6 transports).

## **2.6 Lois sur les transports**

Le Versement Transport (VT) a été institué en 1971 en région parisienne, puis a été étendu par étapes successives à toutes les autorités organisatrices de transport des villes de plus de 10 000

habitants qui le souhaitent. Le Versement Transport est une taxe versée par les entreprises et les administrations de plus de 9 salariés qui se trouvent à l'intérieur d'un Périmètre de Transport Urbain (PTU). L'affectation de cette taxe aux transports collectifs contribue largement au développement de ces derniers depuis les années soixante dix, et notamment depuis les années quatre vingt dix aux lignes de tramway qui constituent pour les agglomérations moyennes à la fois l'armature principale d'un réseau de transports collectifs non polluant et un outil leur permettant de structurer le développement urbain et de requalifier des quartiers existants.

Mais c'est de façon quasi simultanée avec les lois de décentralisation qu'a été promulguée en 1982 la Loi d'Orientation sur les Transports Intérieurs (LOTI), qui définit actuellement les orientations pour une politique des transports s'inscrivant dans une politique intégrée de développement durable. Modifiée progressivement<sup>7</sup> par les lois précédemment évoquées ainsi que par des réformes structurelles liées à certains types de transport, la LOTI actuelle est essentiellement composée d'articles issus de la Loi sur l'Air et l'Utilisation Rationnelle de l'Energie (1996), de la Loi d'Orientation sur l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire (1999) et de la Loi sur la Solidarité et le Renouvellement Urbains (2000), qui ont introduit la notion de développement durable dans les transports, utilisés comme moyens au service des villes et territoires, considérées comme les "briques de base de la gouvernance" pour un développement durable et solidaire.

La LOTI affirme tout d'abord l'existence d'un droit au transport. Elle définit ensuite les objectifs de la politique globale des transports dont l'élaboration et la mise en œuvre sont assurées conjointement par l'Etat et les collectivités locales. Hors Ile-de-France, ce sont notamment les Régions qui assurent les transports régionaux de voyageurs ferrés et routiers, les départements qui assurent les transports de voyageurs interurbains routiers (lignes de cars interurbaines dans le département, transports scolaires) et les communautés urbaines, les communautés d'agglomération ou les syndicats intercommunaux qui assurent les transports urbains.

Afin de coordonner les politiques de déplacements au sein des bassins de vie, la loi SRU a prévu la possibilité de créer des syndicats mixtes de transport regroupant région, département et autorités organisatrices de transport à l'intérieur d'un territoire d'au moins 50 000 habitants, les autorités organisatrices de transport pouvant être des communes, des communautés de communes, des Syndicats Intercommunaux à Vocation Unique de transport (SIVU transport) ou à Vocation Multiple (SIVOM).

Ces collectivités locales peuvent déléguer le service public des transports à des exploitants. En fait, 93 % des collectivités locales françaises délèguent aujourd'hui la gestion de leur réseau de transport à un exploitant et seules 7 % en assument la gestion directe en régie.

Institués par la LOTI en 1982, rendus obligatoires dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants par la loi sur l'air en 1996, renforcés par la loi SRU en 2000, les Plans de Déplacements Urbains (PDU) constituent la base des processus décisionnels pour les politiques de transport durable en milieu urbain. Soumis à enquête publique conformément aux lois précédemment évoquées, les PDU initient une démarche impliquant les élus locaux et le public sur les enjeux de la mobilité durable. La mobilité doit en effet y être appréhendée de manière cohérente et globale en prenant en compte l'ensemble des modes de déplacements, la marche, le vélo, les nouveaux modes de déplacement des personnes, avec une vision prospective et articulée avec la qualité de vie, l'environnement, la santé et la sécurité de tous les déplacements. La loi prescrit aux Plans de Déplacements Urbains :



- D'améliorer la sécurité de tous les déplacements.
- De diminuer la circulation automobile.
- De développer les transports collectifs et les moyens de déplacement économes et les moins polluants, notamment l'usage de la bicyclette et de la marche à pied.
- D'aménager et d'exploiter le réseau principal de voirie d'agglomération pour le rendre plus efficace au regard des différents modes de transport.
- Organiser le stationnement.
- Organiser le transport et la livraison des marchandises de façon à réduire l'impact sur la circulation et l'environnement.
- Encourager les entreprises et les administrations à mettre en place des plans de transports pour leur personnel favorisant les transports en communs et le covoiturage.
- Mettre en place une tarification et une billettique intégrées.

Concernant le transport ferroviaire, la séparation des infrastructures de transports avec les services de transports est instituée par la loi en 1997. "Réseau Ferré de France" (RFF) est chargé des infrastructures ferroviaires. La Société Nationale des Chemins de fer Français (SNCF), est transformée en établissement public, uniquement chargé du service de transport ferroviaire. La Mission sur le Transport Combiné a effectué en 1998 à la demande du Ministre dix propositions pour assurer un développement équilibré et durable du transport combiné dans le cadre de l'élaboration de schémas de services multimodaux de transport<sup>8</sup>.

Institués en 1999, les schémas multimodaux de services collectifs de transport de voyageurs et de marchandises ont été élaborés et soumis à une large concertation dans les deux années qui ont suivi leur institution, puis ont été approuvés en avril 2002. Visant à instaurer une nouvelle politique des transports, ils ont pour but d'instaurer un nouvel équilibre entre les modes de transports et de déplacements, de définir une nouvelle approche des choix publics et de renforcer la politique des transports en termes de multimodalité et de qualité de services offerts. Cinq axes stratégiques sont définis :

1. Le développement des liaisons internationales de voyageurs.
2. L'organisation multimodale du transport de fret à l'échelle nationale et européenne.
3. Le bon fonctionnement des grands corridors de transports internationaux.
4. L'organisation multimodale des liaisons transalpines et transpyrénéennes.
5. L'organisation des transports urbains et périurbains.

Constituant un cadre de planification pour les vingt prochaines années, ces deux schémas de services collectifs de transport définissent les choix stratégiques pour l'intégration du territoire

français dans l'espace européen, organisent le territoire et la desserte des secteurs isolés, intègrent les engagements internationaux de la France (protocole de Kyoto, convention alpine, Réseaux Trans Européens,...), instaurent un cadre de programmation et de suivi pour toutes les actions prévues, et instituent un cadre d'évaluation ex-ante pour associer le public à l'élaboration des projets en amont des grands projets d'infrastructure soumises au débat public.

Une loi sur la sécurité des infrastructures et systèmes de transport a officialisé le contrôle intégré de la sécurité et des risques à la fin de l'année 2001.

### **3. METHODES ET OUTILS D'AIDE A LA DECISION POUR UN DEVELOPPEMENT DURABLE DES TRANSPORTS**

Les démarches, méthodes et outils ne découlant pas directement de la loi ont été regroupés sous ce titre, d'une part pour ne pas trop allonger ce document, d'autre part pour mieux mettre en évidence la cohérence et les liens entre les démarches, les méthodes et les outils, dont la question de complémentarité sera évoquée en une première partie préalable.

Les différents types de démarches, méthodes et outils ont été classés en cinq grandes catégories. Afin de ne pas trop alourdir ce document, le nombre de méthodes ou d'outils présentés et commentés dans chaque catégorie a été limité à quatre.

#### **3.1 Complémentarité des méthodes et outils**

La France a constitué au fil du temps un large éventail de méthodes et d'outils d'aide à la décision dans le domaine du développement durable des transports, qui permettent d'analyser des données et de modéliser des évolutions, d'évaluer en amont les conséquences des décisions, de dialoguer avec les parties prenantes et de construire la subsidiarité grâce à des politiques contractuelles.

Présentés dans cet ordre, ces méthodes et ces outils vont du technicien vers le décideur, et sont généralement utilisés de façon complémentaire et subsidiaire pour lui faciliter la prise de décision. Cette subsidiarité est nécessaire, d'une part pour compenser et relativiser des hiérarchies construites sur des critères uniquement monétaires (analyse de rentabilité ou analyse de la valeur) ne permettant pas d'intégrer des aspects qui ne peuvent pas être monétarisés, d'autre part pour permettre au décideur d'établir des priorités à partir de critères ou d'indicateurs dispersés n'ayant aucune relation (analyse multicritère, méthodes basées sur des indicateurs) et dont l'accumulation ne permet ni vision intégrée, ni synergies créatives.

Or, face à la complexité croissante et à l'interpénétration des enjeux pour l'avenir des générations futures, une des questions majeures de développement durable qui se pose en France actuellement pour les décideurs concerne la hiérarchisation des enjeux dans un souci de légitimité et de pertinence économique, sociale et environnementale, à la fois dans le court terme et dans le long terme. Cette

nécessité de hiérarchisation est une question touchant une société civile en pleine mutation, qui n'hésite pas à remettre en cause la légitimité (et non pas la légalité) des décisions, notamment en matière de transport, lorsque les critères économiques prévalent sur le bien-être des populations et sur les équilibres naturels.<sup>9</sup>

Pour mieux mettre en évidence la complémentarité des démarches, des méthodes et des outils, l'auteur a fait le choix d'une présentation allant du décideur vers le technicien, en abordant d'abord les démarches de hiérarchisation, puis les démarches partenariales, les processus de dialogue et d'appropriation, les méthodes d'évaluation préalable et les outils d'analyse.

### **3.2 Démarches de hiérarchisation**

Ces démarches de hiérarchisation sont au cœur du processus décisionnel. Les décideurs doivent en effet définir des priorités. C'est sur la définition des priorités, le partage des valeurs, la hiérarchisation des enjeux et celle des contraintes que va se concentrer cette partie.

#### ***La définition des priorités***

La définition des priorités est un acte exclusivement politique.

Au sein des administrations de l'Etat, que ce soit au niveau central (Ministères) ou au niveau territorial (Régions, Départements, Subdivisions), l'outil privilégié de définition des priorités est constitué des Directives Nationales d'Orientation (DNO). La DNO du Ministère de l'Equipement, des Transports et du Logement de février 2001 définit ainsi un certain nombre d'orientations, avec tableaux de bord et indicateurs, illustrées par des exemples ou des bonnes pratiques. Ces orientations sont déclinées au sein de 7 objectifs :

1. Accroître la sécurité des transports et des déplacements.
2. Mettre en œuvre une politique plus globale et plus sûre d'exploitation et d'entretien du réseau routier.
3. Promouvoir une politique globale des transports et des déplacements résolument intermodale.
4. Soutenir un développement équilibré des territoires.
5. Renforcer la lutte contre les exclusions.
6. Développer une action économique et sociale performante.
7. Construire l'ingénierie publique de demain.

Au niveau local, c'est la démarche de l'Agenda 21 local qui permet de définir les priorités. Cette démarche s'organise autour de cinq grandes phases.

1. Réaliser un diagnostic territorial.

2. Organiser les partenariats pour la prise de décision.
3. Organiser le débat public et la concertation avec les habitants.
4. Evaluer la politique de développement durable.
5. Financer l'Agenda 21 local.

Depuis 1997, des appels à concours lancés par le Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, la publication de catalogues des meilleures pratiques et de guides méthodologiques par divers organismes ont permis de constituer une bonne panoplie d'outils et de méthodes pour mettre en œuvre cette démarche et permettre aux décideurs politiques locaux de définir leurs priorités<sup>10</sup>.

### *Le partage des valeurs*

La définition de valeurs partagées est un exercice très difficile, mais indispensable pour obtenir un consensus sur l'opportunité des décisions prises et sur l'acceptation sociale des projets correspondants. C'est aussi la définition de valeurs partagées qui permet la hiérarchisation des enjeux et des contraintes, nécessaires au processus de décision.

Or le mot "valeur" a de multiples sens, dont au moins deux sont contradictoires :

- Un sens économique : une valeur caractérise une importance mesurable avec une référence monétaire.
- Un sens social : une valeur caractérise "ce qu'une société pose objectivement juste, beau, bien et qui sert de référence, de principe"<sup>11</sup>.

La contradiction entre ces deux sens du mot valeur est au cœur des débats actuels sur les thèmes du développement durable et de la décroissance solidaire découlant du Sommet Mondial sur le Développement Durable de Johannesburg (26 août – 4 septembre 2002).

Outre ces deux types de valeurs, il faut aussi mentionner des valeurs non mesurables telles que celles relatives à la bonne santé (considérée en France comme la valeur primordiale, supérieure à toutes les autres), à la sécurité, à la qualité de l'environnement, au patrimoine de l'humanité.

De très bonnes illustrations de ces contradictions entre valeurs économiques et valeurs sociales avaient été données en janvier 1997 dans le rapport au Club de Rome sur l'amélioration de la productivité des ressources<sup>12</sup>. Pour donner un exemple concernant les transports, on peut citer celui des graves accidents de la route, qui constituent une calamité pour les familles et la société en général, mais ont une valeur économique au travers du PNB : « Quelle aubaine pour le PNB : ambulances, médecins, infirmières, dépanneuses, réparations ou voitures neuves, litiges, visites des proches, indemnités maladies, agents d'assurances, entrefilet dans les journaux, nettoyage de la route, etc. – autant d'activités professionnelles qu'il faut bien payer. Même si aucune des victimes ne gagne en bien-être et même si certaines ont tout perdu, notre "richesse" nationale (le PNB) augmente. »<sup>13</sup>

Pour les infrastructures routières, la question de l'harmonisation des valeurs au niveau Européen a été posée par les Directeurs des Routes d'Europe Occidentale (DREO) dans le cadre de l'élaboration

des analyses coûts bénéfiques et des études de rentabilité<sup>14</sup>. La démarche proposée pour les infrastructures de transports, mais qui n'a pas encore fait l'objet d'une validation internationale, consiste à classer les différentes valeurs en quatre catégories<sup>15</sup> :

1. Les valeurs directement déduites des coûts (dont coûts induits), avec consensus général d'experts (coûts et valeurs de l'énergie, de la maintenance, de l'exploitation).
2. Les valeurs sociales pouvant être fixées au niveau européen ou national après débat parlementaire (exemple : valeurs de santé, de sécurité, du temps).
3. Les valeurs sociales à fixer en collaboration avec les grands groupes sociaux ou après débat public (exemple : valeurs de l'emploi, des services intégrés, de l'exclusion sociale).
4. Les valeurs spécifiques à une région ou à un contexte local (valeur du patrimoine, des paysages, de la délocalisation d'activités, de la redistribution foncière).

A ces quatre valeurs s'ajoutent les seuils "non acceptables" nécessitant des mesures compensatoires (exemple : seuils limites pour le bruit, la pollution de l'air ou de l'eau).

Pour les valeurs sociales, nécessitant transparence et légitimation, donc un temps relativement long pour l'obtention d'un consensus, il est proposé d'appliquer des valeurs provisoires en attendant leur légitimation, en répartissant ces valeurs sociales en quatre catégories :

1. Valeurs à faibles enjeux de monétarisation.
2. Valeurs correspondant à une priorité politique forte et au respect des engagements pris.
3. Valeurs à forte incertitude en l'état actuel de la recherche ou de la concertation sociale.
4. Valeurs à débattre avec application possible du principe de précaution.

### ***La hiérarchisation des enjeux***

Une fois les priorités définies et / ou les valeurs plus ou moins partagées, la hiérarchisation des enjeux est une opération qui s'effectue en partenariat avec les différents acteurs, partenaires et autres parties prenantes (usagers, associations). Un certain nombre de guides méthodologiques permettant la hiérarchisation des enjeux, applicables aux territoires ou aux infrastructures de transport, ont été élaborés au cours des dernières années par les Ministères de l'Équipement et de l'Environnement, le réseau technique français de l'État ou des collectivités territoriales, souvent en partenariat avec des associations ou des groupes professionnels.<sup>16</sup>

### ***La hiérarchisation des contraintes***

La hiérarchisation des contraintes s'établit parallèlement à la réalisation de diagnostics territoriaux et des évaluations environnementales (évaluations stratégiques, études d'impact). En général, des aides cartographiques ou des Systèmes d'Information Géographiques permettent une bonne appréciation des contraintes fixes. Des modèles permettent la visualisation des contraintes variables (bruit, répartition des polluants atmosphériques). Comme pour les enjeux, la hiérarchisation

des contraintes est une opération qui s'élabore en partenariat avec les différents acteurs, partenaires et autres parties prenantes (usagers, associations), mais souvent avec des points plus importants de désaccord concernant la relativité des critères permettant d'appréhender l'importance des contraintes.

La cartographie des points forts, des enjeux et des contraintes est parallèlement un bon outil de dialogue, de débat public et de validation vers la prise de décision intégrée.

### 3.3 Démarches partenariales

Les démarches partenariales finalisées sur des objectifs communs permettent une prise de décision légitime et partagée, et sont de ce fait fondamentales dans le processus d'appropriation collective des scénarios et projets du futur.

Concernant les politiques et les programmes, les démarches françaises de politiques contractuelles ont été cadrées par la loi et ne seront mentionnées ici que pour mémoire, puisqu'elles ont déjà été évoquées dans le titre 2.

La démarche partenariale du "1 % Paysage et Développement" de la politique routière, qui accompagne les grands projets d'infrastructures, sera en revanche un peu plus développée, car il s'agit d'une spécificité française qui a montré son efficacité et dont le titre est souvent cité dans les catalogues de bonnes pratiques des administrations routières d'autres pays.

Le partenariat public - privé est également une démarche intéressante pour la création d'infrastructures, le transfert modal, l'exploitation des réseaux ou l'instauration de politiques de tarification. De nombreux ouvrages ont été écrits sur ce sujet, qui ne sera évoqué ici que pour ses liaisons avec le développement durable des transports.

La coopération entre parties prenantes est une démarche performante pour la mise en œuvre de politiques intégrées finalisées sur le développement durable. Elle sort de ce fait du cadre strict des transports, mais elle est au rang des plus efficaces pour le développement durable et la gestion intégrée des territoires et des agglomérations.

#### *Les politiques contractuelles*

La législation a institué les méthodes et les outils permettant de définir les priorités de la politique contractuelle entre les différents niveaux décisionnels. Ces outils ont déjà été mentionnés dans le titre 2 et les principaux concernant les transports sont :

- Les Schémas de Services Collectifs (SSC), et en particulier les Schémas multimodaux de Services Collectifs de transport de voyageurs et de marchandises dont les axes stratégiques ont été décrits sommairement au 2.6. On peut obtenir plus de détails sur le site Internet du Ministère de l'Équipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer à <http://www.equipement.gouv.fr>
- Les Schémas de Cohérence Territoriale (SCoT) et les Plans de Déplacements Urbains (PDU), mentionnés au 2.4 et au 2.6, qui permettent d'assurer la cohérence décisionnelle entre territoire et transports urbains au niveau des agglomérations et de leurs espaces périurbains.

- Les Contrats de Plans Etat – Région (CPER) mentionnés au 2.2, qui ont pour objectif pour la période 2000 – 2006 de « promouvoir un autre type de développement inscrit dans la durée et qui s’attache à la fois à la création d’emplois et à leur caractère durable ».

### ***Le partenariat “1 % Paysage et Développement” de la politique routière***

Engagée sur les autoroutes du Massif Central A 75 et A 20 par décision du Conseil des Ministres en 1989, la politique du “1 % Paysage et Développement” a été étendue en 1995 aux autoroutes et aux grands itinéraires routiers régionaux du territoire français.

L’Etat met à la disposition des collectivités 1 % du montant de l’opération pour des études et des réalisations qui sont financées à parts égales par l’Etat et les collectivités territoriales. Maîtres d’Ouvrage de ces études et réalisations situées hors des emprises de l’infrastructure, les collectivités doivent donc financer un montant équivalent à celui de l’Etat pour pouvoir bénéficier du 1 % réservé par l’Etat. Il n’y a en revanche pas de devoir de l’Etat de se substituer à des collectivités locales défaillantes, c’est-à-dire que le 1 % n’est pas mobilisé en l’absence de volonté ou de consensus des collectivités pour la mise en œuvre de projets de développement durables et cohérents.

Cette démarche partenariale proposée par l’Etat vise à associer et impliquer les collectivités territoriales en ayant pour buts essentiels :

- De préserver la qualité des paysages dans le champ de co-visibilité de l’infrastructure et des territoires traversés.
- De participer au développement économique et touristique des espaces traversés.
- D’éviter des déséquilibres en valorisant les atouts, en développant des solidarités, en évitant des concurrences stériles et en assurant suivi et cohérence dans la durée.

Le “1 % Paysage et Développement” est aussi un outil du processus décisionnel qui permet :

- De mettre en place des instances partenariales souples (comités 1 %, syndicats mixtes d’itinéraire) de dialogue, de suivi et d’évaluation permanente permettant d’accompagner durablement l’infrastructure dans la cohérence et la continuité, autour d’objectifs de développement partagés dans un “Livre blanc”.
- De gérer au niveau local la politique des territoires situés dans le champ de co-visibilité de l’infrastructure en disposant d’une certaine souplesse, grâce à une concertation organisée.
- De constituer des engagements réciproques entre l’Etat et les collectivités territoriales grâce à des chartes signées par l’ensemble des partenaires, (chartes d’itinéraires, puis chartes locales).
- De pouvoir consacrer 2 % du montant de l’opération, financés à moitié par l’Etat, à des études et à des aménagements hors emprises concernant la structuration qualitative et la mise en valeur des paysages, l’accompagnement du projet d’infrastructure et le développement de l’économie locale.

Les principales actions réalisées dans le cadre du “1 % Paysage et Développement” appliqué aux infrastructures routières ont concerné, outre les études territoriales préalables, des réalisations sur des sites naturels ou urbains, des paysages, des monuments, des bâtiments publics ou privés, des aménagements de façades urbaines, le développement ou la promotion touristique des territoires traversés, la mise en place de villages étapes, des itinéraires de découverte, l’enfouissement de lignes électriques ou téléphoniques, la requalification paysagère de terres remembrées, etc.

Le bilan de cet outil pour la prise de décisions intégrées et cohérentes entre infrastructures de transports et territoires s’est avéré extrêmement positif en termes :

- D’adhésion générale des collectivités territoriales et de l’ensemble des partenaires (dont les associations et les chambres consulaires : Chambres de Commerce et d’Industrie, Chambres des Métiers, Chambres d’Agriculture,...).
- De coopération et de subsidiarité entre collectivités territoriales de niveau différent (régions, départements, communes, groupements de collectivités) ou de même niveau (intercommunalité, coopération inter cantonale).
- D’aménagement territorial, notamment grâce à la souplesse et au pragmatisme du dispositif.
- D’animation et de fédération dans la durée des acteurs de l’aménagement.

En raison de ce succès, le gouvernement français est actuellement en train d’étendre la démarche et les outils du “1 % Paysage et Développement” à des ouvrages urbains, à une politique de requalification en milieu urbain et à d’autres types d’infrastructures de transport, dont les infrastructures ferroviaires.

### ***Le partenariat public – privé***

Le partenariat public – privé est bien connu pour la réalisation de grands ouvrages (tunnel sous la Manche, pont de Normandie, viaduc de Millau) et pour le régime de la concession qui a permis à la France de se doter rapidement d’un bon réseau d’infrastructures autoroutières et d’en assurer l’exploitation. Pour les lecteurs qui souhaitent voir comment s’articulent les procédures publiques et privées dans le cas d’une autoroute concédée, ils peuvent se référer au site de la Direction des Routes [www.route.equipement.gouv.fr/RoutesEnFrance/étapes](http://www.route.equipement.gouv.fr/RoutesEnFrance/étapes) où sont décrites “Les grandes étapes des projets routiers” : 1 – Procédure d’élaboration des grands projets d’infrastructure, 2 – Elaboration du tracé et réalisation d’une autoroute concédée.

Le régime des concessions permet également de mener en France des politiques tarifaires dans le sens d’un rééquilibrage des modes de transport et du développement durable. Ces démarches encore en phase d’expérimentation devraient permettre à terme :

- D’effectuer un prélèvement intermodal sur les infrastructures autoroutières concédées pour la traversée des zones sensibles (traversées alpines ou pyrénéennes).
- De moduler les péages sur les grands axes interurbains congestionnés.



- D'intégrer dans le péage urbain l'imputation des coûts externes, le développement des réseaux, le rééquilibrage intermodal.

Les outils de la tarification sont évoqués de façon plus complète dans la partie 3.6 relative aux outils d'analyse.

Le partenariat public – privé est également très important pour mettre au point et expérimenter des innovations avec les constructeurs concernant les nouveaux véhicules de transport (accessibilité, non pollution, sécurité), les nouvelles formes de mobilité (transports individuels non polluants en libre service, véhicules mi-lents semi-motorisés, multivoiturage et autopartage<sup>17</sup> à gestion électronique centralisée), les systèmes de transport intelligents (billettique polyvalente intégrée, gestion des flux, information en temps réel des voyageurs, systèmes avancés de transports en commun), les nouveaux carburants ou sources d'énergie renouvelables. Ce partenariat est organisé en France autour du PREDIT<sup>18</sup>, structure dotée d'un comité de pilotage partenarial (Administration française, commission européenne, organismes de recherche, partenaires privés), d'un conseil d'orientation également partenarial et d'un secrétariat permanent assuré par la puissance publique. Des informations plus détaillées peuvent être obtenues sur le site [www.predit.prd.fr/02-Predit/01/presentation/pre000f.htm](http://www.predit.prd.fr/02-Predit/01/presentation/pre000f.htm).

### ***La coopération entre parties prenantes***

La coopération entre parties prenantes, c'est-à-dire entre les administrations, l'ensemble des acteurs économiques et sociaux, les associations et les citoyens, résulte directement de l'application des principes de la déclaration de Rio de 1992 sur l'environnement et le développement. Elle est au cœur des dispositifs visant à mettre en œuvre le développement durable au niveau local. Les méthodes permettant d'instituer cette coopération entre parties prenantes sont décrites dans les guides concernant l'élaboration d'agendas 21 locaux<sup>19</sup>. La réussite exceptionnelle de ces démarches territoriales, où la part de charisme et de confiance des personnalités locales joue un rôle non négligeable, réside dans l'approche territoriale intégrée des problèmes et coopération pour mettre en œuvre des solutions alternatives performantes et peu coûteuses en utilisant la subsidiarité et les synergies intersectorielles.

Les meilleures pratiques françaises et internationales instituées par ces coopérations locales sont régulièrement collectées de façon partenariale<sup>20</sup> et publiées par le Ministère de l'Environnement sous le titre "Ville et Développement Durable – Des expériences à échanger", avec une version disponible en ligne sur le site du ministère à l'adresse [www.environnement.gouv.fr/villedurable/Default.htm](http://www.environnement.gouv.fr/villedurable/Default.htm) où l'on accède aux différentes pratiques par de mots-clés. C'est ainsi qu'en ce qui concerne les transports, on y trouvera les meilleures pratiques de coopération ayant permis de réduire la mobilité urbaine par la maîtrise de l'étalement urbain, d'utiliser l'intermodalité des transports urbains pour assurer la solidarité sociale et la restructuration spatiale de quartiers, de mettre en place de services de véhicules publics électriques pour les déplacements de proximité, de décongestionner les voies par la gestion des horaires et des temps dans les administrations, les écoles et les entreprises, etc.

Il est à noter que c'est dans les pays en développement et dans les pays souffrant de pénuries de ressources matérielles ou financières que ces méthodes de coopération ont permis de mettre en œuvre les politiques de transports urbains durables (et rentables au plan financier) les plus originales et les plus performantes.

### 3.4 Processus de dialogue et d'appropriation

Le processus de dialogue et d'appropriation collective est actuellement en France le thème de travail privilégié concernant la prise de décision. C'est un thème qui a nécessité de profondes réformes institutionnelles et législatives au cours de la dernière décennie, dont la dernière étape a été l'adoption de la loi sur la démocratie de proximité fin février 2002 (cf. 2.3). Les quatre outils fondamentaux de ce processus qui vont être développés ici sont l'instauration des relations de confiance, les instances de dialogue, la qualification des citoyens et l'organisation de la concertation.

#### *L'instauration de relations de confiance*

La confiance entre les parties prenantes et le décideur légitime la décision et permet sa mise en œuvre. La confiance ne se décrète pas, mais elle se construit au fil des années dans le respect mutuel et se base sur la transparence, l'écoute et l'honnêteté réciproques.

En l'absence de relations naturelles de confiance entre parties prenantes et décideurs, et notamment dans le domaine des transports entre décideurs politiques, administrations publiques, associations et citoyens, l'instauration de relations de confiance passe obligatoirement par des organismes indépendants, qui ne soient ni juge ni partie, qui n'aient pas d'intérêts en jeu, et qui fassent l'objet d'un respect unanime et permanent.

Ces organismes indépendants, respectés par toutes les parties dont le public, peuvent soit faire obligatoirement partie du processus décisionnel, soit avoir un rôle consultatif pour garantir à tous la réciprocité de la transparence, de l'écoute et de l'honnêteté du processus au regard de toutes les parties concernées. Il peut s'agir :

- D'institutions officielles de la République, comme le Conseil d'Etat, le Conseil Economique et Social, le Conseil National de l'Evaluation.
- De commissions ou d'autorités indépendantes, comme la Commission Nationale du Débat Public (CNDP), l'Autorité de Contrôle des Nuisances Sonores Aéroportuaires (ACNUSA).
- D'organismes pouvant formuler des recommandations ou donner des avis, comme la Commission Française du Développement Durable (CFDD), le Conseil National de l'Air, le Conseil National du Bruit (CNB), le Conseil National des Transports (CNT).
- D'organismes scientifiques et techniques, dont les trois principaux liés au Ministère en charge des transports sont le Centre d'Etudes de la Navigation Aérienne (CENA), l'Institut National de Recherche sur les Transports et leur Sécurité (INRETS) et le Laboratoire Central des Ponts et Chaussées (LCPC).
- D'organismes techniques de niveau national (dont 5 constituent en France l'armature du réseau technique du ministère en charge des transports<sup>21</sup>), interrégional ou régional<sup>22</sup>.
- D'universités et d'organismes universitaires associés, comme le Laboratoire d'Economie des Transports (LET).
- De comités d'experts reconnus ou de consultants indépendants.

- D'Organisations Non Gouvernementales.
- De fondations d'utilité publique ou indépendantes.
- D'associations reconnues d'utilité publique.
- De personnalités indépendantes constituant des autorités reconnues et respectées.
- De "facilitateurs" ou de médiateurs individuels ayant la confiance de toutes les parties.

### *Les instances de dialogue*

Les instances de dialogue peuvent être des structures permanentes (comités, conseils, observatoires) ou des structures provisoires liées à la mise en place d'une politique ou d'un projet (comités de suivi et d'évaluation, syndicats mixtes des grands projets d'infrastructure).

Le Conseil National des Transports (CNT), institué en 1982 par la Loi d'Orientation sur les Transports Intérieurs, est l'instance française privilégiée de dialogue et de concertation permanente de niveau national en matière de transports. Il comporte des représentants du Parlement, de l'Etat, des collectivités territoriales, des autorités et entreprises organisatrices de transports, des syndicats nationaux de salariés des transports, des différentes catégories d'usagers et d'utilisateurs des transports de personnes et de marchandises, des personnes désignées en raison de leur compétence. Il comporte un observatoire permanent des conditions économiques et sociales du transport et un Comité de Liaison pour l'Accessibilité du cadre de vie aux personnes handicapées et à mobilité réduite (COLIAC).

Bien entendu, de multiples instances de dialogue existent aussi aux niveaux régional, départemental, intercommunal et local. Les représentants locaux ou régionaux participent aux instances de dialogue national, telles le Conseil National des Transports, par le biais de fédérations<sup>23</sup> ou de groupements<sup>24</sup>.

Un certain nombre de commissions ou de conseils spécialisés permanents constituent parallèlement un réseau important d'expertise au sein de l'administration centrale.<sup>25</sup>

### *La qualification des acteurs*

Le processus de décision concernant les systèmes complexes multisectoriels ayant une dimension sociale (tels le transport intégré multimodal, la maîtrise des déplacements et de l'étalement urbain, la hiérarchisation des enjeux au regard du développement durable) nécessite aux différents acteurs, dont le public, d'acquiescer un niveau partagé de qualification permettant de mobiliser l'ensemble des ressources et de faire émerger l'intelligence collective.

Les démarches pluridisciplinaires instaurées en France depuis de nombreuses années trouvent leurs limites lorsqu'il s'agit d'aider à la décision pour les systèmes complexes précédemment mentionnés, où la multiplication des interactions économiques, sociales et environnementales, ainsi que la nécessité de mettre en phase et en synergie différents paramètres imposent de dépasser la pluridisciplinarité pour aller vers la transdisciplinarité, comme le recommande l'OCDE.

Passer d'une démarche pluridisciplinaire à une démarche transdisciplinaire, dans laquelle il faut piloter consultants et experts en synergie, nécessite d'articuler les compétences pour rendre leurs messages cohérents et accessibles pour l'ensemble des acteurs du processus décisionnel. Cela nécessite la plupart du temps de passer par des "facilitateurs" possédant des connaissances scientifiques et techniques suffisantes dans de multiples disciplines pour pouvoir dialoguer avec de multiples experts et pour vulgariser ensuite les expertises sans en dénaturer le contenu, mais en mettant en évidence les enjeux. Ces "facilitateurs" doivent en outre posséder des qualités humaines d'écoute active, d'ouverture d'esprit, d'approche interculturelle, d'adaptation à un auditoire, permettant d'assurer le dialogue dans un climat de confiance mutuelle. De tels "facilitateurs" sont actuellement encore trop rares en France, et la plupart d'entre eux se trouvent essentiellement dans des cabinets de consultants, dans des Organisations Non Gouvernementales, des Fondations ou des Associations.

Concernant le processus de décision dans le domaine "territoire transport", le principe de la constitution d'une base partagée de connaissances commune à tous les acteurs passe par "l'action qualifiante", où une qualification basée sur des méthodes pédagogiques pour adultes est apportée progressivement dans l'action au long du déroulement du processus décisionnel.

C'est au niveau local, dans certaines agglomérations ou certains territoires, que "l'action qualifiante" envers les acteurs et le public a été actuellement la plus développée en France. Une responsabilisation claire sur les engagements et une répartition claire des rôles, des droits et des devoirs de chacun ont permis à ces "actions qualifiantes" l'appropriation collective des enjeux territoriaux par des comités intersectoriels et des panels de citoyens pour élaborer des politiques intégrées et durables de mobilité locale.

Un support évolutif de qualification appelé "Conduite de Projets Durables de Développement Territorial" a été élaboré de façon progressive sous forme de "fiches de cheminement"<sup>26</sup> grâce à un vaste panel international de consultants et de "facilitateurs" de grande compétence. Ce support évolutif de qualification, destiné à des responsables territoriaux, des chefs de projets ou des conseillers de décideurs, synthétise de façon claire mais assez dense l'architecture générale et le mode d'articulation des méthodes qui ont fait leurs preuves et qui sont reproductibles au niveau local. Le CERTU travaille actuellement à l'élaboration d'architectures plus spécifiques à des domaines particuliers ainsi qu'à l'élaboration de démarches similaires pour des échelles régionales ou nationales.

La mise à disposition transparente de connaissances à disposition du public sur les sites Internet des institutions ou des ONG, combinée à la création de réseaux d'échanges et de clubs partenariaux transdisciplinaires, permet la mise en œuvre de la qualification collective du type "société apprenante – organisations apprenantes" en faveur d'un développement durable. On peut citer comme exemple les clubs "Villes, Transports Territoires" animés conjointement par les Centres Interrégionaux de Formation Professionnelle (CIFP) du Ministère de l'Équipement et les Centre d'Études Techniques de l'Équipement (CETE), parfois en partenariat avec les centres de qualification des collectivités locales, des universités ou des associations.

### ***L'organisation de la concertation***

La France a fait de gros efforts au plan législatif au cours des deux dernières décennies pour réorganiser la concertation avec le public (cf. 2.3 du présent document). Cette concertation s'effectue maintenant selon des processus bien définis pour les grands projets d'infrastructures de transport. Les

grandes étapes de concertation dans le processus décisionnels concernant ces grandes infrastructures sont au nombre de cinq :

1. En phase amont, débat public préalable sur l'intérêt économique et social des grandes opérations d'aménagement national, avec approche intermodale des grandes fonctions, des enjeux socio-économiques et des impacts significatifs sur l'environnement des infrastructures envisagées, sous l'égide de la Commission Nationale du Débat Public, conduisant à une décision et à un cahier des charges publiés par le gouvernement.
2. En phase d'élaboration des tracés, débat avec les responsables politiques, sociaux, économiques et associatifs réalisé avec le Maître d'Ouvrage sous la responsabilité d'un préfet coordonnateur ; après l'établissement d'expertises externes et d'un rapport par la commission de suivi du débat public, un fuseau d'études est arrêté par décision ministérielle ; les études comprenant les différentes options de tracé et le choix du fuseau de tracé et du système d'échanges sont publiées.
3. L'enquête préalable à la Déclaration d'Utilité Publique vise à recueillir dans une bande de tracé les observations du public, recueillies par des commissaires enquêteurs ; les conclusions de l'enquête publique sont publiées ; le projet est déclaré d'Utilité Publique après examen par le Conseil d'Etat et les engagements de l'Etat sont publiés.
4. En phase de finalisation des études et de réalisation des travaux, le suivi de la mise en œuvre des engagements de l'Etat est assuré par des comités de suivi présidés par les préfets des départements concernés.
5. Après la mise en service, il est procédé à des évaluations des résultats obtenus au regard des cahiers des charges et des engagements de l'Etat, des évaluations des effets socio-économiques et des impacts sur l'environnement par rapport aux engagements pris avant la Déclaration d'Utilité Publique. Il y a publication d'un bilan.

Des guides permettent aux Maîtres d'Ouvrages d'organiser cette concertation tout au long du processus décisionnel en se basant sur les meilleures pratiques issues de l'expérience<sup>27</sup> et sur des méthodologies éprouvées<sup>28</sup>.

L'organisation de la concertation dans le cadre de l'élaboration des plans et programmes de transport devrait se caler de façon plus précise sur les "Mécanismes de Rapport Transport Environnement (TERM)" liés à la Directive Européenne "Plans Programmes". Bien que l'association de panels de citoyens à la prise de décision ne soit pas bien entrée dans les processus décisionnels en France, il est probable que l'organisation de l'implication du public en France évolue dans les années à venir selon les meilleures pratiques européennes, avec processus d'élaboration en 4 phases des schémas à long terme :

1. Phase 1 de participation collective à l'examen d'une problématique et à la recherche de pistes de solutions.
2. Phase 2 de création d'une structure de projet pilotée par une personnalité respectée.
3. Phase 3 de développement de solutions en dialogue social ouvert.

#### 4. Phase 4 d'élaboration définitive du schéma ou programme administratif.

Il est encore trop tôt pour le préciser, mais ce processus est très proche du processus actuel d'élaboration concertée concernant les grandes infrastructures de transport.

### 3.5 Méthodes d'évaluation préalables

#### *L'Évaluation Stratégique Environnementale des plans et programmes*

Cette démarche arrêtée par la Directive 2001/42/CE du Parlement Européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement avait été testée en France pour le transport intermodal dans le corridor nord (Paris – Bruxelles) en 1999.<sup>29</sup>

Au-delà des recommandations de la CEMT<sup>30</sup> et de la transposition de la directive à effectuer dans la législation française, le Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement a mis au point fin 2001 un guide méthodologique<sup>31</sup> concernant les enjeux, les indicateurs d'effets et les outils pour l'évaluation environnementale des plans et programmes de transport.

Cette démarche pragmatique et globale s'applique à tous les modes de transport, en amont des procédures, et se déroule en deux étapes (1 – identification des enjeux environnementaux ; 2 - évaluation des effets des scénarios étudiés et détermination des mesures d'accompagnement environnemental) à l'aide de quatre protocoles d'évaluation par rapport à des indicateurs d'effets.

Le premier protocole concerne la fragmentation des milieux naturels, avec identification du réseau fragmentant les territoires et calcul des surfaces non fragmentées, calcul de la surface des espaces d'intérêt biologique contenus dans les zones non fragmentées, hiérarchisation des zones où le maintien de la biodiversité est un enjeu national, évaluation des effets du plan ou programme de transport.

Le second protocole concerne les zones tranquilles, avec identification des infrastructures de transport émettrices de bruit et délimitation de l'empreinte sonore des infrastructures de transport, identification et estimation des surfaces de zones tranquilles, hiérarchisation des zones tranquilles et évaluation des effets du plan ou programme de transport.

Le troisième protocole concerne la qualité des eaux, tant superficielles avec affectation d'un indice de qualité des eaux du territoire découpé en bassins hydrographiques, donnant une hiérarchisation d'isoqualité, que des eaux souterraines vulnérables avec hiérarchisation de l'isovulnérabilité.

Le quatrième protocole concerne la qualité de l'air avec définition et qualification des flux polluants, prise en compte des limites imposées, comparaison de l'impact, des contraintes et des limites imposées pour chaque scénario, décision de rejet, d'acceptation ou de modification du scénario étudié.

#### *L'Évaluation Stratégique de Durabilité*

L'évaluation Stratégique de Durabilité n'est pas très pratiquée actuellement en France.

On peut en résumer le principe par une classification des biens et des ressources dans leur évolution et leur partage dans les activités humaines. Il y a en effet des biens et des ressources qui se détruisent définitivement en se partageant, comme par exemple l'intégrité des écosystèmes. A l'autre extrémité, il y a des biens et des ressources qui se développent en se partageant, comme par exemple le savoir et l'expérience.

L'évaluation stratégique, lorsqu'elle concerne le développement durable, ne doit plus se concrétiser uniquement par une stratégie opérationnelle de projet de transport basée sur ses avantages, ses inconvénients, sa compétitivité par rapport aux autres modes, ses mesures compensatoires pour résoudre des conflits, mais par une stratégie de gestion durable des déplacements basée sur les perspectives de réduction des incertitudes des systèmes déplacements – qualité de vie (habitat, travail, loisirs, éducation), l'amélioration des interfaces entre modes de déplacements, la création de synergies effectives ou potentielles dépassant dans la durée les jeux temporaires de pouvoir.

Le Centre Intermodal d'Echanges de Limoges (CIEL) est un exemple illustrant cette nouvelle approche stratégique entre 1996 et 2000 pour créer des synergies, des dynamiques et des conventions entre quatre Maîtres d'Ouvrage et huit financeurs vers un projet global intégré, durable et intermodal.

D'autres analyses plus techniques permettent d'étayer et d'approfondir l'évaluation stratégique de durabilité.

L'analyse du cycle de vie, dont les méthodes appliquées aux grandes infrastructures de transport ont été développées depuis le milieu des années 1990 par le Laboratoire Central des Ponts et Chaussées, permet surtout de faire des comparaisons de variantes intermodales sur toute la durée de vie des infrastructures, en utilisant des indicateurs de consommation d'énergie, de consommation de matériaux, de recyclage et d'impacts sur l'environnement. L'analyse du cycle de vie est une méthodologie d'évaluation<sup>32</sup> des impacts au cours de la durée de construction et d'exploitation de l'ouvrage, estimée à 50 ans, en prenant en compte à la fois les effets globaux sur l'environnement et les effets locaux.

Les autres méthodes environnementales de l'Evaluation Stratégique de Durabilité basées sur les mesures d'empreinte écologique et d'autres indicateurs, applicables essentiellement à la fabrication de produits, n'ont pas été développées en France dans le domaine des transports à l'heure actuelle au delà de la recherche.

Dans le domaine social, la France n'a pas développé les Evaluations Stratégiques ou les Etudes d'Impact Social, contrairement à d'autres pays dont un certain nombre d'administrations routières en Asie. Cela est dû au fait que les impacts socio-économiques, les impacts sur les êtres humains et les impacts sur les populations sont incorporés au titre de l'environnement dans les Evaluations Stratégiques Environnementales et les Etudes d'Impact sur l'Environnement.

### ***Projections et prospectives***

Les projections servent à imaginer des scénarios de développement du futur à partir du présent et de l'évolution et de la variation de certains paramètres. Dans les scénarios de développement doit figurer obligatoirement le scénario tendanciel dit aussi scénario du "laisser faire", consistant à imaginer le futur si toutes les tendances se poursuivaient sans aucune intervention. A ce scénario du "laisser faire", on rajoute souvent un scénario de croissance duale (avec accroissement des

déséquilibres, concernant la répartition modale, et des inégalités sociales, concernant l'accessibilité et la mobilité), un scénario productiviste (avec développement économique générant une forte croissance), un scénario de préservation (avec croissance faible ou fortement maîtrisée), un scénario de développement durable et d'éventuels scénarios mixtes.

La prospective part d'une démarche inverse consistant, à partir d'un futur souhaitable choisi par une démarche d'intelligence collective ("notre avenir commun"), à anticiper les changements et à déterminer les paramètres qu'il faudrait contrôler dans le présent pour arriver à ce futur. Des guides de prospective territoriale<sup>33</sup> permettent de mettre en œuvre ces démarches prospectives. La plus connue dans les schémas complexes à long terme est sans doute la méthode Delphi, mais d'autres démarches peuvent être également utilisées<sup>34</sup> selon les situations particulières.

### ***Les Etudes d'Impact sur L'Environnement des projets***

Instaurées par la loi en 1976, les Etudes d'Impact sur l'Environnement constituent en France un outil bien rodé du processus décisionnel des grandes infrastructures de transport.

Elles doivent être effectuées en phase d'avant projet, avant l'enquête préalable à la Déclaration d'Utilité Publique et constituent une véritable analyse de l'environnement au sens large, incluant des éléments socio-économiques, des éléments sociaux concernant les populations exposées ou les atteintes à la santé. Les évaluations et ajustements effectués au long des 25 dernières années ont permis l'élaboration de guides méthodologiques performants<sup>35</sup> mis à jour au fur et à mesure des évolutions des méthodes nationales ou européennes.

A titre indicatif, une étude d'impact de grande infrastructure de transport doit faire l'analyse et l'évaluation des impacts au minimum sur les points suivants :

- Eau (ruissellement, nappes phréatiques, zones humides, pollutions, vulnérabilité).
- Hydrologie (zones inondables, bassins versants, franchissements de vallées).
- Milieux naturels (faune, flore, biodiversité, zones sensibles répertoriées).
- Air (pollutions par les gaz et particules, pluies acides, effet de serre, ozone).
- Bruit (respect des seuils, sommeil, zones de calme, empreintes sonores).
- Santé (sommeil, pollutions, toxicité des dépôts sur la chaîne alimentaire).
- Agriculture - sylviculture (exploitations, remembrement, cultures sensibles, microclimats).
- Paysage et sites (grand paysage vu des riverains et vu de la route, patrimoine touristique).
- Patrimoine (sites ou monuments classés, patrimoine archéologique).
- Climat (modifications climatiques et microclimatiques).
- Déchets (recyclage des matériaux de construction, déchets issus de l'exploitation).
- Aménagement et urbanisme (accessibilité, développement, fonctionnement, coupures).
- Risques (risques naturels, risques technologiques).
- Populations desservies et populations exposées (accessibilité, bruit, pollutions, risques).



Il est à noter qu'en ce qui concerne les infrastructures de transport aérien (aéroports), les études d'impact actuelles sur l'environnement en France concernent uniquement les populations riveraines des aéroports et non les populations survolées.

Un dossier d'étude d'impact sur l'environnement à soumettre à l'enquête préalable à la Déclaration Publique doit être actuellement composé en France de la façon suivante :

- Résumé non technique de l'étude d'impact.
- Appréciation des impacts du programme.
- Auteurs des études.
- Etude des variantes larges.
- Définition de la solution proposée.
- Présentation du projet, de ses effets sur l'environnement et des mesures d'insertion envisagées (l'analyse des coûts collectifs des pollutions et nuisances et des avantages induits ainsi que l'évaluation des consommations énergétiques résultant de l'exploitation du projet figurent dans cette partie).
- Coût des mesures d'insertion.
- Analyse des méthodes d'évaluation utilisées.
- Analyse des effets du projet sur la santé.

On retrouve dans cette composition du dossier d'Etude d'Impact sur l'Environnement une présentation proche de celle des Mécanismes d'établissement de Rapports pour les Transports et l'Environnement de l'Union Européenne pour l'Evaluation Stratégique Environnementale.

### **3.6 Outils d'analyse**

#### ***L'analyse multicritère***

Méthode visant à évaluer préalablement une politique ou un projet de transport en réalisant un bilan des impacts qu'il génère dans les domaines économique, social, environnemental ou autre, aux fins d'éclairer les décideurs dans le choix d'un parti d'aménagement, l'analyse multicritère est en France l'outil privilégié d'évaluation des effets que l'on ne peut ou qu'il n'est pas souhaitable de monétariser.

Une notation est donnée à chaque type d'impact, exprimant l'importance de celui-ci pour chacune des variantes étudiées. Les impacts peuvent être évalués, soit qualitativement, soit quantitativement. Il n'y a donc pas systématiquement utilisation d'une unité commune de mesure. Elles varient selon l'importance et les préférences que les évaluateurs accordent à chaque critère (écologique, économique, socio-politique). En France, la circulaire du Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement du 11 mai 1999 sur l'évaluation des politiques publiques au regard des critères de

développement durable a introduit 36 nouveaux indicateurs dont un certain nombre concernent les transports, à intégrer dans les analyses multicritères.

Les effets des politiques et projets de transport mentionnés dans l'analyse multicritère concernent notamment la qualité des services de transport, l'accessibilité aux différents usagers, la vie communautaire, l'environnement naturel, le patrimoine culturel, les paysages, l'agriculture, les ressources hydrogéologiques, l'occupation des sols, l'intégrité des écosystèmes, la santé, les loisirs.

Un tableau des performances permet de visualiser l'ensemble des effets d'un projet, au besoin par la constitution d'un indicateur agrégé regroupant les critères et impacts pris en compte.

Il est à noter que l'internalisation des coûts externes concernant ces effets, prônée par les économistes et le ministère des finances, ne fait pas l'unanimité actuellement en France. Certains acteurs du processus décisionnel s'opposent à une prédominance des critères économiques, d'autant qu'une grande partie de la société civile refuse de voir assimiler le patrimoine environnemental, culturel ou humain à une marchandise. Cette situation concerne également un certain nombre d'autres pays qui ont choisi de ne pas monétariser ces effets et d'instaurer une hiérarchisation des critères en faisant participer le public à la prise de décision.<sup>36</sup>

### *L'analyse de la valeur*

Méthode visant la satisfaction du besoin de l'utilisateur par une démarche spécifique de conception à la fois fonctionnelle, économique et pluridisciplinaire, l'analyse de la valeur s'organise sur une logique des fonctions et non à partir des solutions prêtes à l'emploi. Elle est fondée sur une dynamique de groupe associant toutes les parties prenantes.<sup>37</sup>

Rendue obligatoire à la fin des années quatre vingt dans le processus décisionnel pour l'élaboration de certains projets de grandes infrastructures de transport, dont les grandes liaisons routières, cette démarche vise à optimiser les relations entre la satisfaction des besoins et les ressources utilisées (dont dans l'ensemble des ressources, les ressources financières). Cette optimisation peut se faire de cinq façons différentes :

1. A besoins définis, chercher à économiser les ressources.
2. A ressources données, chercher à accroître la satisfaction des besoins.
3. Chercher à optimiser simultanément à la hausse la satisfaction des besoins et à la baisse l'utilisation des ressources.
4. Chercher à accroître notablement la satisfaction des besoins en accroissant légèrement les ressources.
5. Chercher à réduire drastiquement l'utilisation des ressources en réduisant légèrement la satisfaction des besoins.

Trop souvent présentée comme un moyen de réduire les coûts, l'analyse de la valeur est une démarche organisée et créative tout à fait compatible avec les objectifs de développement durable,

sous réserve de définir une hiérarchie partagée des valeurs (cf. 3.2) intégrant les principes du développement durable dans la définition des objectifs.

L'Association Française pour l'Analyse de la Valeur (AFAV) a entrepris de donner un nouveau souffle à la démarche en intégrant les critères de développement durable, dans un premier temps (2001 – 2002) au sein d'une analyse de la valeur appliquée aux territoires, ciblée sur l'aide à la décision pour les collectivités territoriales, dans un deuxième temps pour l'analyse de la valeur appliquée aux transports, en partenariat avec le Club des Concepteurs Routiers animé par le SETRA.

### *L'analyse de rentabilité (Analyse Coûts – Avantages, dite aussi "ACB")*

Rendue obligatoire en France pour les grandes infrastructures de transport depuis les années soixante, afin de permettre aux décideurs la "Rationalisation des Choix Budgétaires", l'étude de rentabilité, rebaptisée au fil du temps "Analyse Coûts – Bénéfices", "Analyse Coûts – Avantages", puis à présent "Analyse Coûts – Efficacité", a fait l'objet d'améliorations continues pour internaliser le plus possible les coûts externes dans les évaluations socio-économiques des projets. La dernière méthode d'évaluation pour l'évaluation des projets routiers, prescrite par circulaire en 1998, est présentée dans la publication de la CEMT "Evaluer les avantages des transports"<sup>38</sup> de septembre 2001.

Le Commissariat au Plan a déterminé en 1994, puis actualisé en 2000, un certain nombre de modèles et de valeurs pour prendre en compte l'environnement et la sécurité dans le choix des investissements de transport.<sup>39</sup> Ce travail important permet de proposer dans un certain nombre de domaines "des valeurs normalisées et unitaires de ces nuisances à partir d'un calcul économique précis"<sup>40</sup>, faisant l'objet d'un assez large consensus d'experts en économie.

Comme l'indique son rapporteur, "de nombreuses questions demeurent". La question des valeurs économiques et des valeurs sociales a déjà été abordée dans la partie 3.2 relative aux démarches de hiérarchisation, sous-titre "le partage des valeurs", et il est demandé au lecteur de bien vouloir s'y référer. Deux valeurs jouent un rôle particulièrement important dans le calcul économique des avantages, les valeurs monétarisées du temps et de la sécurité, pour lesquelles toute variation engendre des modifications très sensibles dans l'évaluation des bénéfices. En particulier, "le poids de la valeur affectée au temps gagné (ou perdu) s'avère généralement prépondérant dans les bilans socio-économiques de transport".<sup>41</sup>

Ces deux valeurs étant très différentes au sein d'un même pays entre les divers modes de transports, ainsi qu'au sein de l'Union Européenne entre les différents pays, il apparaît indispensable que ces valeurs, ainsi que d'autres, soient harmonisées au niveau européen, afin de partager une vision commune pour une meilleure prise en compte de l'environnement dans les investissements en infrastructures de transport et dans l'établissement des redevances sur les nuisances et pollutions.

L'utilité de l'analyse de rentabilité apparaît évidente pour au moins trois raisons majeures :

1. Assurer la viabilité financière des projets vis-à-vis des retours en avantages et bénéfices assurés par les effets directs et calculer ainsi les coûts d'exploitation et les redevances correspondantes d'usage, dont les péages.

2. Transformer par un signal économique fort (une taxe par exemple), traduit en coûts marchands, les pressions morales sur les entreprises concernant les nuisances, et pousser ainsi à l'égalisation de l'effort marginal d'évitement.
3. Internaliser les effets indirects des nuisances dans les coûts de production pour faire appliquer le principe du "pollueur – payeur" par référence à des valeurs fixées par la puissance publique.

Les propositions de rééquilibrage des valeurs effectuées par le groupe présidé par Marcel BOITEUX, notamment au regard du temps et de la sécurité, constituent en ce sens une bonne base pour harmoniser ces valeurs à l'échelle européenne et préfigurer la restructuration des redevances des taxes, conformément à l'un des objectifs d'action de la CEMT<sup>42</sup>. Pour éviter aussi que certaines nuisances soient écartées des coûts marginaux sociaux et comptées de ce fait pour zéro dans les bilans économiques, il serait nécessaire qu'une harmonisation européenne intervienne sur le prix du pétrole<sup>43</sup> incluant la Taxe Intérieure sur les Produits Pétroliers (TIPP)<sup>44</sup>, le prix de la tonne de carbone, les coûts d'interaction entre les véhicules particuliers et les transports en commun, les coûts des effets de coupure, le coût social du bruit et le coût de la pollution atmosphérique.<sup>45</sup>

Il est à noter qu'au-delà du calcul harmonisé des coûts sociaux relatifs à la sécurité, se pose le problème de la taxation des politiques non durables menées par les constructeurs au regard de la sécurité des usagers vulnérables de la route et des populations exposées. En effet, si de gros efforts ont été faits par les constructeurs automobiles dans le domaine de la sécurité des personnes transportées et de l'environnement, notamment au travers du programme auto-oil et des accords ACEA et OICA<sup>46</sup>, leur politique visant à concevoir des bolides de plus en plus rapides, donc de plus en plus meurtriers, des 4 x 4 urbains de plus en plus caparaçonnés, donc de plus en plus agressifs pour les piétons, les cyclistes, les deux roues et l'ensemble des usagers et populations vulnérables, ne peut être acceptée comme une politique socialement durable. La fourniture de tels véhicules par des constructeurs, qui dénie hypocritement toute responsabilité dans l'usage qui en est fait par les conducteurs, n'est plus acceptable et nécessite la prise de mesures harmonisées de réglementation et de taxation à la source des véhicules produits en incorporant les coûts sociaux d'insécurité engendrés sur les usagers vulnérables de la route et sur les populations exposées. L'harmonisation des valeurs de sécurité au niveau européen permettrait d'avoir une approche commune de ce sujet difficile.

### *L'analyse de tarification*

Déoulant directement de l'analyse de rentabilité, l'analyse de tarification a pour objet d'intégrer les coûts marginaux sociaux dans les coûts d'investissement, les coûts d'entretien et les coûts d'exploitation, afin d'assurer la viabilité financière d'une opération par une tarification d'usage (péage interurbain, péage zonal, redevance kilométrique).

Elle pose toutefois deux problèmes importants :

- L'analyse de tarification peut dissuader des investissements à contre courant des volontés politiques : c'est notamment le cas pour les aménagements résultant d'une volonté d'application du protocole de Kyoto ; c'est ce type de raisonnement qui a conduit au démantèlement du réseau ferroviaire après la deuxième guerre mondiale.

- La disparité des retours financiers entre modes : le trafic routier des poids lourds se génère par une croissance spontanée non contrôlée produisant un retour financier immédiat par la tarification ; au contraire, le fret ferroviaire ne peut avoir de croissance que si la capacité du réseau est préalablement assurée ou augmentée, et ne génère donc aucun retour financier immédiat imputable à une politique de tarification.

L'observation des expériences conduites en Autriche, en Allemagne, aux Pays-Bas ou au Royaume Uni sera également un guide précieux pour l'instauration en France de politiques tarifaires vers un développement durable des transports. Il est à noter que les techniques de perception par GPS-GSM expérimentées dans d'autres pays pour instaurer un péage des poids lourds en fonction des kilomètres parcourus pose en France un problème de droit au regard de la loi informatique et libertés.

Une autre piste possible, alternative à la taxation, en cours d'exploration en France, est celle donnée par les potentialités des permis d'émissions négociables s'appuyant sur les lois du marché pour lutter contre l'effet de serre dans les transports et accélérer l'évolution vers des modes de transport plus propres et moins polluants<sup>47</sup>.

L'état actuel de ces réflexions, qui sont loin d'être tranchées, porte sur :

- Une allocation gratuite assortie de permis négociables amont sur le carbone introduit dans l'économie envers les producteurs et importateurs de combustibles fossiles.
- Une allocation gratuite annuelle forfaitaire et identique pour chaque véhicule assortie de permis négociables aval sur le carbone consommé par les véhicules envers les opérateurs de transports routiers de marchandises.
- Une allocation gratuite annuelle forfaitaire et identique pour chaque véhicule assortie de permis négociables aval sur le carbone consommé par les véhicules envers les opérateurs de transports publics routiers de personnes.
- Une allocation gratuite fonction des caractéristiques techniques de l'offre de transport, de la démographie et de déterminants exogènes assortie de permis négociables aval sur les émissions de gaz à effet de serre de l'agglomération liés aux déplacements de la vie quotidienne envers les autorités organisatrices des transports.
- Une allocation gratuite forfaitaire et identique pour chaque véhicule vendu assortie de permis négociables aval sur les émissions unitaires de CO<sub>2</sub> envers les constructeurs automobiles.
- Une allocation gratuite annuelle forfaitaire et identique pour chaque véhicule assortie de permis négociable aval sur le carbone consommé par les véhicules particuliers (par litre de carburant) envers les automobilistes.

Bien entendu, de telles alternatives, si elles s'avèrent faisables, ne pourraient être mises en place que dans le cadre d'une réglementation européenne conjointe sur la restructuration des redevances.

Ce système, combiné à de la réglementation, pourrait également être envisagé pour les problèmes de sécurité évoqués précédemment, notamment pour les véhicules "haut de gamme", dans le cadre

d'un partage des responsabilités entre constructeurs automobiles et propriétaires de véhicules sur l'insécurité routière que subissent les usagers vulnérables de la route et les populations exposées.

#### 4. ENSEIGNEMENTS ET SUITES POSSIBLES

La France de 2002 dispose de moyens législatifs et d'une bonne panoplie de méthodes et d'outils d'évaluation relatifs au processus de décision pour la mise en œuvre de politiques et de projets de transports intégrés au développement durable des territoires.

Un certain nombre de ces méthodes et de ces outils ont montré leur efficacité dans la durée : politiques contractuelles, partenariats public-privé liés au régime des concessions, élaboration des Etudes d'Impact sur l'Environnement. Certaines ont déjà séduit des administrations d'autres pays, comme la démarche partenariale du "1 % Paysage et Développement" liée aux grandes infrastructures routières.

Les méthodes et outils plus récents qui constituent un véritable changement de fond pour aborder les problèmes au regard du développement durable, comme les Schémas multimodaux de Services Collectifs de transports, ont été instaurés de trop fraîche date pour pouvoir être évalués dans la durée.

Les évaluations constituent une nécessité dans le processus de décision. Certaines ont été présentées sommairement dans ce document. Pour les projets de transports, l'analyse de la valeur intégrant les principes du développement durable est un bon outil opérationnel pour maximiser la satisfaction des besoins tout en minimisant l'utilisation des ressources, dont les ressources financières. Les travaux menés en France sur l'analyse de rentabilité donnent aussi de bons éléments pour une restructuration du système de redevances.

Les principaux défis méthodologiques qui sont à relever en France à l'heure actuelle dans les processus de décision pour la mise en œuvre de politiques de transports durables concernent l'institution d'une véritable coopération de subsidiarité dénuée de toute concurrence stérile, la hiérarchisation des enjeux au regard des nouvelles valeurs de la société civile, l'appropriation collective des enjeux de maîtrise de la mobilité, notamment dans les déplacements urbains et dans le transport aérien.

Si les moyens et les méthodes ont bien été évoquées dans ce document, le processus de décision proprement dit n'a été mentionné que de façon ponctuelle à l'occasion de la présentation d'une méthode. Mais la bonne évaluation des besoins réels par rapport à la demande, l'utilisation intelligente et transparente des méthodes et des outils, la personnalité des décideurs, la confiance de l'opinion, tout cela ne peut pas faire l'objet de guides ni même de description méthodologique.

L'Association Mondiale de la Route a entrepris dans le cadre de son plan stratégique 2000 – 2003 des travaux sur les processus de décision pour la mise en œuvre des politiques de transports routiers, travaux qui doivent être publiés en version définitive en octobre 2003.

En l'état actuel, ces travaux articulent la prise de décision entre les notions interactives de pouvoir et de dialogue. La légalité des prises de décision est assumée par les différents pouvoirs. La légitimité est appropriée collectivement par le dialogue. Font partie du processus décisionnel les notions également interactives de responsabilités, de structures et d'expertises. Les responsabilités permettent le respect mutuel des engagements au sein du processus pour la mise en œuvre des décisions. Les structures articulent les étapes et assurent le suivi évaluatif du processus. Les expertises permettent les analyses et les évaluations nécessaires au déroulement du processus.

On retrouve dans ces cinq notions des interactions fortes avec les méthodes évoquées dans la partie 3 : pouvoirs avec démarches de hiérarchisation ; responsabilités avec démarches partenariales ; dialogue avec processus de concertation ; structures avec méthodes d'évaluation préalable ; expertises avec outils d'analyse.

Les étapes successives du processus de décision sont : le partage d'une vision commune de l'avenir basée sur le dialogue, la définition des besoins axée sur des responsabilités partenariales, l'élaboration d'objectifs par les pouvoirs et les décideurs concernés, la mise en œuvre de ressources par des structures adéquates, l'exploration des options possibles en dialogue ouvert, la réalisation de projections grâce à des expertises et des modèles de simulation, l'examen des alternatives faisables en responsabilités partagées, l'évaluation des conséquences par les structures aidées d'expertises adéquates, la sélection et les choix par les détenteurs de pouvoirs décisionnels, la mise en œuvre par les structures techniques et administratives, le suivi et l'évaluation dans le dialogue et la concertation.

Ce schéma général peut être efficace indépendamment des structures propres à chaque pays. Nous n'allons pas détailler ici ce processus, d'autant que l'Association Mondiale de la Route n'a pas achevé ses travaux et que la méthodologie de ce processus nécessiterait un guide entier<sup>48</sup>. Son objectif est d'élaborer un livret d'une douzaine de pages sur les processus de décision, destiné prioritairement à l'encadrement et aux chefs de service, mais également aux chefs de projets et aux cadres opérationnels du terrain, illustré de cas montrant comment de bonnes pratiques de coopération, de participation du public et de communication, dans des pays aux contextes très différents, peuvent aider à générer des politiques et des projets durables de transport et comment des instances de pouvoirs et de responsabilités peuvent faciliter ces bonnes pratiques en s'appuyant sur les structures, malgré la variété de leurs configurations.

Le Conseil Général des Ponts et Chaussées, par sa publication de septembre 2002 "Débat publics : l'Équipement vers un aménagement plus durable", a posé au-delà du seul processus décisionnel pour les transports les questions de citoyenneté, de gouvernance, d'articulation des démocraties, des risques et des réformes structurelles à venir qui dépassent le cadre strict de la durabilité des transports et qui devraient être des enjeux cruciaux pour la France et pour l'Europe dans les toutes prochaines années.

## 5. REFERENCES

Dans chacune des deux parties de ce titre, les références sont classées par ordre chronologique du plus ancien vers le plus récent.

Les sites Internet, actualisés en permanence, sont mentionnés à la fin, avec mention de la date à laquelle a été effectuée la dernière consultation. Seules les lois consultées (avant septembre 2002) sur le site Légifrance<sup>49</sup> figurent à la date de leur promulgation. Ces lois sont évidemment actualisées en permanence sur le site Légifrance.

### 5.1 Publications et sites Internet utilisés pour l'établissement de ce document

- Loi n° 61-842 du 2 août 1961 relative à la lutte contre les pollutions atmosphériques et les odeurs, [www.legifrance.gouv.fr/textes/html/fic196108020842.htm](http://www.legifrance.gouv.fr/textes/html/fic196108020842.htm)
- Loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs, [www.legifrance.gouv.fr/textes/html/fic198212301153.htm](http://www.legifrance.gouv.fr/textes/html/fic198212301153.htm)
- Loi n° 92-125 du 6 février 1992 d'orientation relative à l'administration territoriale de la république, [www.legifrance.gouv.fr/textes/html/fic199202060125.htm](http://www.legifrance.gouv.fr/textes/html/fic199202060125.htm)
- Loi n° 95-101 du 02 février 1995 - Loi relative au renforcement de la protection de l'environnement, [www.legifrance.gouv.fr/texteconsolide/UPEGQ.htm](http://www.legifrance.gouv.fr/texteconsolide/UPEGQ.htm)
- Loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, [www.legifrance.gouv.fr/textes/html/fic199502040115.htm](http://www.legifrance.gouv.fr/textes/html/fic199502040115.htm)
- Charte de la concertation, Ministère de l'Environnement, 1996.
- Projet d'infrastructure et débat public, Ed. METL, Direction de la Recherche et des Affaires Scientifiques et Techniques, Vol. 1 mai 1996, Vol. 2 mai 1997.
- Facteur 4 – Deux fois plus de bien être en consommant deux fois moins de ressources, Ernst U. VON WEIZSÄCKER, Amory B. LOVINS, L. Hunter LOVINS, Rapport au Club de Rome, janvier 1997 – Edition Française : Terre Vivante, janvier 2000.
- Dix propositions pour un développement durable du transport combiné, Président Pierre PERROD, Rapporteur Michel SAVY, Mission sur le transport combiné, juillet 1998.
- Processus de décision pour un transport durable tenant compte du développement économique et social, de l'environnement et de l'aménagement du territoire, Groupe Transport Durable, Président Christian LEYRIT, Rédacteur Jean-Charles POUTCHY-TIXIER, Association Mondiale de la Route, Ed. AIPCR octobre 1999.
- L'utilité publique aujourd'hui, Groupe sur l'amélioration des modalités d'appréciation de l'utilité publique des grands aménagements et des grands équipements, Présidente Nicole



QUESTIAUX, Rapporteurs Terry OLSON et Francis DONNAT, Conseil d'Etat, Ed. La Documentation Française, décembre 1999.

- Solidarité et renouvellement urbains, Secrétariat d'Etat au Logement, Ed. METL Service de l'Information et de la Communication, janvier 2000.
- Transports : pour un meilleur choix des investissements, Groupe sur l'actualisation du rapport, Président Marcel BOITEUX, Rapporteur Luc BAUMSTARK, Commissariat Général du Plan, avril 2000.
- Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 – Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains, [www.legifrance.gouv.fr/texteconsolide/UBEAR.htm](http://www.legifrance.gouv.fr/texteconsolide/UBEAR.htm)
- Evaluation nationale de la politique de déplacements urbains durable en France, rapport provisoire, CEMT-OCDE, février 2001.
- ACB & DD : L'intégration du développement durable dans les méthodes d'évaluation économique des investissements routiers, Jean-Charles POUTCHY-TIXIER (France) et Trude SCHISTAD (Norvège), rapport de cadrage, Direction des Routes, mars 2001.
- France : Institutional responsibilities for decision-making in the road transport sector, Andy SOUTHERN (Royaume Uni) et Jean-Charles POUTCHY-TIXIER (France), étude, WS Atkins Consultants Int'l Ltd UK & World Road Association, mai 2001.
- L'effet de serre et les transports – Les potentialités des permis d'émission négociables, Groupe de travail présidé par Alain BONNAFOUS, rapporteurs Charles RAUX et Elisabeth FRICKER, Conseil National des Transports, juin 2001.
- Rapport relatif aux suites à donner aux préconisations du groupe de travail du Commissariat Général du Plan présidé par Marcel BOITEUX sur le choix des investissements et le coût des nuisances dans le domaine des transports, Rapporteur Joël MAURICE, Conseil Général des Ponts et Chaussées, METL, octobre 2001.
- Loi Solidarité et Renouvellement Urbains – Des nouveaux outils pour les collectivités locales, Ed. METL, Direction Générale de l'Urbanisme, de la Construction et de l'Habitat, septembre 2001.
- Approche Territoriale du Développement Durable – Repères pour l'Agenda 21 local, Laurent COMELIAU, Nathalie HOLEC, Jean-Pierre PIECHAUD, Ed. 4D, MATE, DATAR, Groupe Caisse des Dépôts, septembre 2001.
- La politique du 1 % Paysage et Développement sur les autoroutes et les grands itinéraires régionaux, présentation au séminaire franco – japonais "Route et Paysage", Bernard THUAUD, Conseil Général des Ponts et Chaussées, Direction des Routes et Direction des Affaires Economiques et Internationales, METL, octobre 2001.

- Glossaire des concepts liés au développement durable, METL, Direction Générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction, Direction des Routes, Centres d'Etudes Techniques de l'Equipement, CERTU, octobre 2001, téléchargeable sur [www.certu.fr/](http://www.certu.fr/)
- L'évaluation environnementale des plans et programmes de transport – Enjeux, indicateurs d'effets et outils d'évaluation, Patrick MICHEL, Thierry MONIER, BCEOM, Ed. MATE, fin 2001.
- Concertation / Débat public – Quelques leçons de l'expérience, Ed. METL, Conseil Général des Ponts et Chaussées et Service de l'Information et de la Communication, janvier 2002.
- Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 – Loi relative à la démocratie de proximité, [www.legifrance.gouv.fr/texteconsolide/MCECG.htm](http://www.legifrance.gouv.fr/texteconsolide/MCECG.htm)
- La DNO donne le cap, Ed. METL, Service de l'Information et de la Communication, avril 2002.
- Quelles valeurs monétaires attribuer aux externalités ?, Luc BAUMSTARK, article, Problèmes Economiques n° 2.769, juillet 2002.
- Les étapes des projets routiers, version actualisée août 2002, [www.route.equipement.gouv.fr/RoutesEnFrance/etapes](http://www.route.equipement.gouv.fr/RoutesEnFrance/etapes)
- L'évaluation socio-économique des projets routiers en France, version actualisée août 2002, [www.route.equipement.gouv.fr/RoutesEnFrance/circulaire/ree/Default.htm](http://www.route.equipement.gouv.fr/RoutesEnFrance/circulaire/ree/Default.htm)
- Les schémas multimodaux de services collectifs de transport de voyageurs et de marchandises, version actualisée septembre 2002, [www.equipement.gouv.fr/actualites/dossiers/2001/ssct.pdf](http://www.equipement.gouv.fr/actualites/dossiers/2001/ssct.pdf)
- Programme national de Recherche et d'Innovation dans les Transports terrestres, version actualisée septembre 2002, [www.predit.prd.fr/](http://www.predit.prd.fr/)

## 5.2 Autres publications et sites Internet consultés sur les processus de décision

- Public Involvement Techniques for Transportation Decision-making, FHWA (Federal Highway Administration) – Department of Transportation, USA, décembre 1996.
- Construire un projet de territoire – Du diagnostic aux stratégies, Olivier MAZEL, Pascal VAZARD, Klaus WERNER – DATAR, CLCBE, MES, METL – Ed. METL, septembre 1997.
- Méthodologie des études d'impact stratégiques sur l'environnement appliquées à des corridors, Bureau d'études Ingérop, SETRA, Direction des Routes, février 1999.

- Optimisation de la méthodologie d'évaluation stratégique environnementale développée par les services du Ministère de l'Équipement et du Logement pour les réseaux d'infrastructures multimodales, Bureau d'études Ingérop, SETRA, Direction des Routes, février 1999.
- International Comparison of Decision-making on Infrastructures (CH, D, F,GB, NL, USA), Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Pays-Bas, avril 1999.
- Gouvernance, Ed. METL, Direction Générale de l'Urbanisme, de la Construction et de l'Habitat, octobre 1999.
- Evaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, Pierre CHASSANDE, METL, Conseil Général des Ponts et Chaussées, février 2000.
- Evaluation of infrastructural projects – Guide for cost-benefit analysis, Centre de recherche des transports (AVV), Institut économique (NEI), Ministère des Affaires Economiques (MEZ) et Ministère du Transport, des Travaux Publics et de la Gestion des Eaux (MVW) des Pays-Bas, avril 2000.
- Oversiktsplanlegging – Veg- og transportplanlegging etter plan-og bygningsloven (manuel d'établissement des plans intégrés de transports intermodaux)<sup>50</sup>, Statens Vegvesen, Norvège, mai 2000.
- La concertation en aménagement – Eléments méthodologiques, Ed. CERTU, juin 2000, disponible uniquement en téléchargement sur [www.certu.fr/](http://www.certu.fr/)
- Politiques de transport durable, Conférence Européenne des Ministres des Transports (CEMT), Ed. OCDE, juin 2000.
- L'Evaluation Environnementale Stratégique dans le secteur des transports, Conférence Européenne des Ministres des Transports (CEMT), Ed. OCDE, juillet 2000.
- Propositions pour une gouvernance mondiale adaptée aux défis du 21<sup>ème</sup> siècle, groupe de Stéphane HESSEL (ONU – PNUD et AMORES), août 2000.
- Le développement durable – Approche méthodologique dans les diagnostics territoriaux, Françoise ROUXEL, Dominique RIST, Ed. CERTU, septembre 2000.
- Donner du futur aux territoires – guide de prospective territoriale à l'usage des acteurs locaux, Fabienne GOUX-BAUDIMENT, Ed. CERTU, septembre 2000.
- Valuing the costs and benefits of road transport towards European Value Set – The appraisal of road projects in WERD Member States, James ODECK, Directeurs des Routes d'Europe Occidentale, Doc n° 00-065 préparé par la Norvège, octobre 2000.
- Conduite de Projets Durables de Développement Territorial, groupe international, rédacteur Jean-Charles POUTCHY-TIXIER, diffusé en Amérique Latine par le Réseau Scientifique

---

Social Latino-Américain, février 2001, édité en France sur CD-Rom par le CERTU, novembre 2001.

- Le premier panel de citoyens en Belgique, Fondation pour les Générations Futures et Ministère de la Mobilité de Wallonie, Belgique, mai 2001.
- The Guide for Community Based Environmental Management Information Systems, ONU – CNUEH et Université de Dortmund, Allemagne, juin 2001.
- From users and choosers to makers and shapers : repositioning participation in social policy, par Andrea CORNWALL et John GAVENTA, IDS, Royaume Uni, juin 2001.
- Evaluer les avantages des transports, Conférence Européenne des Ministres des Transports (CEMT), Ed. OCDE, septembre 2001.
- Institutional structures for Decision-making in the implementation of transport policies, Andy SOUTHERN, WS Atkins Int'l Consultants Ltd, séminaire international sur les Transports Routiers et leur Développement Durable, AIPCR, Ministry of Surface Transport & Indian Roads Congress, Inde, novembre 2001.
- Ville et développement durable, des expériences à échanger – troisième recueil – participation citoyenne, Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, CEDIDELP, DPH, FPH et 4D, France, décembre 2001.
- Transports urbains durables : la mise en œuvre des politiques – Rapport final, Conférence Européenne des Ministres des Transports (CEMT), Ed. OCDE, janvier 2002.
- Transport Policy (D, F, GB, J, USA, Union Européenne, Pays en développement), Pergamon & OCDE, janvier 2002 – Free on line sample copy on Website [www.elsevier.com/inca/publications/store/3/0/4/7/3/](http://www.elsevier.com/inca/publications/store/3/0/4/7/3/)
- Decision Process Guidebook, Bureau of Reclamation, US Department of the Interior, USA, version actualisée mars 2002, [www.usbr.gov/guide](http://www.usbr.gov/guide)
- Transports urbains durables : la mise en œuvre des politiques – Messages-clés pour les gouvernements, Conférence Européenne des Ministres des Transports (CEMT), Ed. OCDE, mai 2002.
- L'évolution de l'évaluation environnementale stratégique / De l'évaluation et de la prise de décision intégrées dans la planification des transports au Royaume Uni, Paul TOMLINSON, Transport Research Laboratory Ltd, Royaume Uni, Pub. CEMT CS/ENV(2001)2/REV1, disponible sur OLIS, juin 2002.
- Débat public : L'Équipement vers un aménagement plus durable. METLTM – Conseil Général des Ponts et Chaussées. Les cahiers du Conseil - Ed. METLTM, septembre 2002.

## 6. SIGLES UTILISES OU MENTIONNES

ACB :	Analyse(s) Coûts – Bénéfices
ACEA :	Association des Constructeurs Européens d'Automobile
ACNUSA :	Autorité de Contrôle des Nuisances Sonores Aéroportuaires
ACV :	Analyse du Cycle de Vie
AFAV :	Association Française pour l'Analyse de la Valeur
AIPCR :	Association Mondiale de la Route (PIARC en Anglais)
AMORES :	Alliance pour un Monde Responsable, pluriel et Solidaire
AVV :	Adviesdienst Verkeer en Vervoer, Centre de recherche des transports des Pays-Bas
CCR :	Club des Concepteurs Routiers (animé par le SETRA)
CEDIDELP :	Centre de Documentation Internationale pour le Développement des Libertés et de la Paix
CEMT :	Conférence Européenne des Ministres des Transports
CENA :	Centre d'Etudes de la Navigation Aérienne
CERTU :	Centre d'Etudes sur les Réseaux, les Transports, l'Urbanisme et les constructions publiques
CETE :	Centre(s) d'Etudes Techniques de l'Equipeement
CETMEF :	Centre d'Etudes Techniques Maritimes et Fluviales
CETU :	Centre d'Etudes des Tunnels
CFDD :	Commission Française du Développement Durable
CGPC :	Conseil Général des Ponts et Chaussées
CIEL :	Centre Intermodal d'Echanges de Limoges
CIFP :	Centre Interrégional de Formation Professionnelle
CLCBE :	Comité de Liaison des Comités de Bassin d'Emploi
CMS :	Coût Marginal Social
CNDP :	Commission Nationale du Débat Public
CNB :	Conseil National du Bruit
CNE :	Conseil National de l'Evaluation
CNT :	Conseil National des Transports
CNUEH :	Centre des Nations Unies pour les Etablissements Humains (UNCHS en Anglais)
COLIAC :	Comité de Liaison pour l'Accessibilité du cadre de vie aux personnes handicapées et à mobilité réduite
CPER :	Contrat(s) de Plan Etat – Région
DATAR :	Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale
DNO :	Directive Nationale d'Orientation
DPH :	Dialogues pour le Progrès de l'Humanité (Réseau international d'échanges d'expériences et de réflexions utiles à l'action)
DREO :	Directeurs des Routes d'Europe Occidentale (WERD en Anglais)
DUP :	Déclaration d'Utilité Publique
EIE :	Etude d'Impact sur l'Environnement
EIS :	Etude d'Impact Social
ESD :	Evaluation Stratégique de Durabilité

---

ESE :	Evaluation Stratégique Environnementale
FGF :	Fondation pour les Générations Futures (Fondation d'Utilité Publique de droit belge)
FNAUT :	Fédération Nationale des Associations des Usagers des Transports
FPH :	Fondation pour le Progrès de l'Homme (Fondation Indépendante de droit suisse)
GART :	Groupement des Autorités Responsables des Transports
IDS :	Institute of Development Studies, Royaume Uni
INRETS :	Institut National de Recherche sur les Transports et leur Sécurité
ITS :	Intelligent Transport System, Système de Transport Intelligent
IVHS :	Intelligent Vehicle Highway System, Système Intelligent Route –Véhicule
LAURE :	Loi sur l'Air et l'Utilisation Rationnelle de l'Energie
LCPC :	Laboratoire Central des Ponts et Chaussées
LET :	Laboratoire d'Economie des Transports
LOADDT :	Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire
LOADT :	Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement du Territoire
LOATR :	Loi d'Orientation sur l'Administration Territoriale de la République
LOTI :	Loi d'Orientation des Transports Intérieurs
LOV :	Loi d'Orientation pour la Ville
LREP :	Laboratoire Régional de l'Est Parisien
MATE :	Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement (avant juin 2002)
MEDD :	Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable (après juin 2002)
MES :	Ministère de l'Emploi et de la Solidarité (avant juin 2002), appelé après juin 2002 Ministère des Affaires Sociales, du Travail et de la Solidarité
METL :	Ministère de l'Equipement, des Transports et du Logement (avant juin 2002)
METLTM :	Ministère de l'Equipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer (après juin 2002)
MEZ :	Ministerie van Economische Zaken, Ministère des affaires économiques des Pays-Bas
MVW :	Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Ministère des transports, des travaux publics et de la gestion de l'eau des Pays Bas
NEI :	Nederlands Economisch Instituut, Institut économique des Pays-Bas
OCDE :	Organisation de Coopération et de Développement Economiques
OICA :	Organisation Internationale des Constructeurs Automobiles
ONU :	Organisation des Nations Unies
PDU :	Plan(s) de Déplacements Urbains
PIARC :	World Road Association (AIPCR en Français)
PNUD :	Programme des Nations Unies pour le Développement (UNDP en Anglais)
PNUE :	Programme des Nations Unies pour l'Environnement (UNEP en Anglais)
PREDIT :	Programme national de Recherche et d'Innovation dans les Transports terrestres
PTU :	Périmètre de Transport Urbain

RCB :	Rationalisation des Choix Budgétaires
RFF :	Réseau Ferré de France
RTE :	Réseaux Trans Européens (TEN en Anglais)
RTE-T :	Réseaux Trans Européens de Transports
RSCI :	Renforcement et Simplification de la Coopération Intercommunale
SCoT :	Schéma(s) de Cohérence Territoriale (devant remplacer les SDAU)
SDAU :	Schéma(s) Directeur(s) d'Aménagement et d'Urbanisme (prédécesseurs des "SCoT")
SETRA :	Service d'Etudes Techniques des Routes et Autoroutes
SIVOM :	Syndicat Intercommunal à Vocation Multiple
SIVU :	Syndicat Intercommunal à Vocation Unique
SNCF :	Société Nationale des Chemins de fer Français
SRU :	Solidarité et Renouvellement Urbains
SSC :	Schéma(s) de Services Collectifs
STBA :	Service Technique des Bases Aériennes,
STNA :	Service Technique de la Navigation Aérienne
STRMTG :	Service Technique des Remontées Mécaniques et des Transports Guidés
TEN :	Trans European Networks (RTE en Français)
TEN-T :	Trans European Networks - Transport (RTE-T en Français)
TERM :	Transport Environment Reporting Mechanism – Mécanisme d'Etablissement de Rapports pour les Transports et l'Environnement
TIPP :	Taxe Intérieure sur les Produits Pétroliers
TRL :	Transport Research Laboratory, Royaume Uni
UNCHS :	United Nations Centre for Human Settlements (CNUEH en Français)
UNDP :	United Nations Development Program (PNUD en Français)
UNEP :	United Nations Environment Program (PNUE en Français)
VT :	Versement Transport
WERD :	Western Europe Roads Directors (DREO en Français)
ZNIEFF :	Zone Naturelle d'Intérêt Ecologique, Faunistique ou Floristique
ZPPAUP :	Zone de Protection du Patrimoine Architectural, Urbain et Paysager
1%P&D :	1 % Paysage et Développement
4D :	Association "Dossiers et Débats pour le Développement Durable"

---

## NOTES

1. L'Utilité Publique aujourd'hui, Conseil d'Etat, 1999.
2. Pour employer les termes exacts du code de l'expropriation et du code civil.
3. Ou d'une multitude d'autres propos de ce type cités dans divers ouvrages et rapports sur la transparence des décisions publiques, dans les vingt dernières années du XXème siècle.
4. Conseil d'Etat, Ass., 20 octobre 1972.
5. L'Utilité Publique aujourd'hui, Conseil d'Etat, 1999.
6. L'obligation de réalisation de Schémas de Services Collectifs (SSC) s'applique à l'enseignement supérieur et de la recherche, à la culture, à la santé, à l'information et la communication, aux transports multimodaux de voyageurs et de marchandises, à l'énergie, aux espaces naturels et ruraux, et au sport.
7. A part quelques articles datant encore de 1982, les articles de la LOTI actuelle sont issus des lois de 1986, 1990, 1991, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001.
8. Dix propositions pour un développement durable du transport combiné, Président Pierre PERROD, Rapporteur Michel SAVY, Mission sur le transport combiné, juillet 1998.
9. Il s'agit en France, comme dans d'autres pays, de faire "face à une crise plus générale de la démocratie, de la légitimité de l'Etat et d'une certaine forme de rationalité scientifique, crise que les conflits sur les infrastructures ne font que révéler et qui ne pourra donc être dépassée que par des réformes beaucoup plus radicales du fonctionnement des institutions de la France" (Projet d'infrastructure et débat public, METL, 1996 & 1997).
10. La publication "Approche Territoriale du Développement Durable – Repères pour l'Agenda 21 local", référencée à la fin de ce document, mentionne l'ensemble des outils disponibles. Cette publication s'adresse particulièrement aux équipes municipales et aux acteurs locaux.
11. Dictionnaire Larousse.
12. "Facteur 4 – Deux fois plus de bien être en consommant deux fois moins de ressources", E.U. VON WEIZSÄCKER, A.B. LOVINS, L.H. LOVINS, rapport au Club de Rome, janvier 1997. Le chapitre 3 s'intitule notamment "Dix moyens de révolutionner la productivité des transports".
13. "Facteur 4 – Deux fois plus de bien être en consommant deux fois moins de ressources", Chapitre 12 : Le PNB n'est pas le bien être.
14. "Valuing the costs and benefits of road transport towards European Value Set – The appraisal of road projects in WERD Member States", James ODECK, Rapport proposé par la Norvège aux Directeurs des Routes d'Europe Occidentale, octobre 2000.
15. ACB & DD : L'intégration du développement durable dans les méthodes d'évaluation économique des investissements routiers, Jean-Charles POUTCHY-TIXIER (France) et Trude SCHISTAD (Norvège), mars 2001.



16. Dont notamment :
  - Construire un projet de territoire – Du diagnostic aux stratégies, Olivier MAZEL, Pascal VAZARD, Klaus WERNER, DATAR, CLCBE, MES, METL, Ed. METL, septembre 1997.
  - Elaboration et conduite d'un projet de territoire, Didier MINOT, Ecole des Territoires, novembre 1999.
  - Le développement durable – Approche méthodologique dans les diagnostics territoriaux, Françoise ROUXEL, Dominique RIST, Ed. CERTU, septembre 2000.
17. Le multivoiturage et l'autopartage, en Anglais "car sharing", sont des dispositifs de proximité permettant la mise à disposition, en fonction des besoins, de véhicules à une population localisée, afin d'alléger ses déplacements et frais de transport. Ces véhicules peuvent être soit des véhicules possédés par plusieurs personnes en propriété collective (multivoiturage), soit des véhicules possédés par une entreprise privée, tarifant à l'heure ou à la journée, avec ou sans abonnement, une flotte en libre service garée dans de multiples stations de proximité (autopartage).
18. PREDIT : Programme national de Recherche et d'Innovation dans les Transports terrestres.
19. Approche Territoriale du Développement Durable – Repères pour l'Agenda 21 local, de Laurent COMELIAU, Nathalie HOLEC et Jean-Pierre PIECHAUD, septembre 2001, co-publié par l'Association 4D (Dossiers et Débats pour le Développement Durable), le Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, la Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale (DATAR) et le Groupe Caisse des Dépôts.
20. Partenariat constitué du ministère de l'environnement, du réseau international d'échanges d'expériences et de réflexions utiles à l'action DPH (Dialogue pour le Progrès de l'Humanité), le Centre de Documentation Internationale pour le Développement des Libertés et de la Paix (CEDIDELP), l'association 4D mentionnée ci-dessus et la Fondation Charles Léopold Mayer pour le Progrès de l'Homme (FPH).
21. Le Centre d'Etudes sur les Réseaux, les Transports, l'Urbanisme et les constructions publiques (CERTU), le Centre d'Etudes Techniques Maritimes et Fluviales (CETMEF), le Service d'Etudes Techniques des Routes et Autoroutes (SETRA), le Service Technique des Bases Aériennes (STBA), le Service Technique de la Navigation Aérienne (STNA). Cette armature est complétée par des organismes plus spécialisés tels le Centre d'Etudes des Tunnels (CETU) ou le Service Technique des Remontées Mécaniques et des Transports Guidés (STRMTG).
22. Dont les 7 Centres d'Etudes Techniques de l'Equipement (CETE) et le Laboratoire Régional de l'Est Parisien (LREP).
23. Par exemple, la Fédération Nationale des Associations d'Usagers des Transports (FNAUT).
24. Par exemple, le Groupement des Autorités Responsables des Transports (GART).
25. Outre le Conseil Général des Ponts et Chaussées à vocation généraliste, on peut citer les Conseils Supérieurs de l'Aviation Marchande, de l'Infrastructure et de la Navigation Aérienne, de la Marine Marchande, de la Navigation de Plaisance et des Sports Nautiques, du Service Public Ferroviaire ; le Conseil National des Communautés Portuaires ; la Commission Interministérielle du Transport des Matières Dangereuses ainsi que d'autres commissions permanentes spécialisées (prévention des nuisances, sécurité de l'exploitation du transport ferroviaire, phares et balises, sécurité des remontées mécaniques, téléphériques, etc...).

26. La soixantaine de “fiches de cheminement” s’articule autour de six grandes parties, interactives entre elles : “Questions préalables”, “Ecoute des besoins”, “Développement local”, “Développement durable”, “Dialogue et appropriation”, “Synergies créatives”.
27. Par exemple : “Concertation / Débat Public – Quelques leçons de l’expérience” Ed. METL, Conseil Général des Ponts et Chaussées et Service de l’Information et de la Communication, janvier 2002.
28. “La concertation en aménagement – Eléments méthodologiques” publié par le CERTU, juin 2000, est accessible en téléchargement sur le site Internet du CERTU <http://www.certu.fr/>
29. “Méthodologie des études d’impact stratégiques sur l’environnement appliquées à des corridors” et “Optimisation de la méthodologie d’évaluation stratégique environnementale développée par les services du Ministère de l’Equipement et du Logement pour les réseaux d’infrastructures multimodales”, Bureau d’études Ingérop, SETRA, Direction des Routes, février 1999.
30. L’Evaluation Environnementale Stratégique dans le secteur des transports, Conférence Européenne des Ministres des Transports (CEMT), Ed. OCDE, juillet 2000.
31. L’évaluation environnementale des plans et programmes de transport – Enjeux, indicateurs d’effets et outils d’évaluation, Patrick MICHEL, Thierry MONIER, BCEOM, Ed. MATE, fin 2001.
32. Cette méthodologie s’appuie sur la norme ISO 14 040 concernant les principes et le cadre d’Analyse du Cycle de Vie dans le management environnemental.
33. “Donner du futur aux territoires – guide de prospective territoriale à l’usage des acteurs locaux”, Fabienne GOUX-BAUDIMENT, Ed. CERTU, septembre 2000.
34. Prospective exploratoire (basée sur la rétrospective), prospective normative (basée sur le cheminement et le “backcasting”), prospective opérationnelle (basée sur les changements à mettre en œuvre), la prospective stratégique (basée sur la production d’alternatives et la réduction des incertitudes par rapport à une finalité).
35. Dont la série de volumes “Les études d’environnement dans les projets routiers – Guide méthodologique” co-publiés par le SETRA et le CERTU, traitant chacun d’un aspect spécifique : bruit, air, eau, paysage, etc.
36. Par exemple, l’application de la loi norvégienne n°58 de 1997 sur la “Politique de l’environnement pour un avenir durable” qui intègre le processus décisionnel pour les transports dans un processus global de planification, avec comme cadre légal la “loi sur l’Aménagement du Territoire et la Construction”, conduit à la séparation complète entre les critères monétarisés, permettant d’effectuer une analyse coût-bénéfices, et les critères qui ne sont pas à monétariser et qui font l’objet d’une analyse qualitative multicritère.
37. Glossaire des concepts liés au développement durable, METL, Direction Générale de l’Urbanisme, de l’Habitat et de la Construction, Direction des Routes, Centres d’Etudes Techniques de l’Equipement, CERTU, octobre 2001, téléchargeable sur [www.certu.fr/](http://www.certu.fr/)
38. Annexe 6 : “La nouvelle circulaire pour évaluer les projets d’investissements routiers”, Jean-Pierre ORUS, SETRA, France.
39. “Transports : pour un meilleur choix des investissements”, Groupe sur l’actualisation du rapport, Président Marcel BOITEUX, Rapporteur Luc BAUMSTARK, Commissariat Général du Plan, avril 2000.
40. “Quelles valeurs monétaires attribuer aux externalités ?”, Luc BAUMSTARK, juillet 2002.

41. “Quelles valeurs monétaires attribuer aux externalités ?”, Luc BAUMSTARK, juillet 2002.
42. Politiques de transport durable, Conférence Européenne des Ministres des Transports (CEMT), Ed. OCDE, juin 2000.
43. Cette harmonisation permettrait aussi de limiter la taille des réservoirs des poids lourds, qui traversent un pays sans faire le plein en raison des disparités de prix et de taxes, se transformant ainsi en véritables bombes incendiaires roulantes au détriment de la sécurité des populations exposées.
44. L’Union Européenne a pour projet d’harmoniser la TIPP au 1er janvier 2009 sur une base de 350 € / 1000 l.
45. Recommandations issues du “Rapport BOITEUX” : Transports : pour un meilleur choix des investissements.
46. ACEA : Association des Constructeurs Européens d’Automobile, OICA : Organisation Internationale des Constructeurs Automobiles.
47. “L’effet de serre et les transports – Les potentialités des permis d’émission négociables”, Conseil National des Transports, juin 2001.
48. Le gouvernement des Etats Unis a élaboré un “Decision Process Guidebook – How to get things done in Government” adapté au structures américaines, dont la version actualisée est consultable en ligne sur le site [www.usbr.gov/guide](http://www.usbr.gov/guide). Ce guide très complet développe un processus méthodologique très proche des travaux de l’Association mondiale de la Route sur les processus de décision pour la mise en œuvre de politiques de transports routiers.
49. La réorganisation du site Légifrance a été entreprise en septembre 2002. Il se peut que les adresses directes mentionnées ici aux bases Légifrance soient modifiées dans le cadre de cette réorganisation, mais les dates et les numéros des lois mentionnés ici permettront de retrouver facilement les versions actualisées de ces textes.
50. Manuel édité uniquement en Norvégien.

## ITALIE

### Améliorer l'évaluation économique et environnementale en tant qu'aide à la décision \*

#### TABLE DES MATIERES

Remerciements et sigles .....	68
<b>1. Introduction .....</b>	<b>69</b>
Planification.....	69
Décision de la Commission d'évaluation de l'impact sur l'environnement et du ministre de l'environnement .....	69
Décision finale.....	69
Méthodologie.....	70
<b>2. Contexte : Evolution récente de la politique italienne des transports .....</b>	<b>70</b>
Plan général des transports de 2001 .....	71
Passage de la mise en œuvre sur le devant de la scène .....	75
Recherche de solutions .....	76
<b>3. Procédures d'évaluation utilisables pour les transports .....</b>	<b>77</b>
Evaluation de l'impact sur l'environnement .....	78
Evaluation des implications économiques et financières .....	83
Questions soulevées par les évaluations récentes du pont sur le détroit de Messine et d'autres projets .....	85
<b>4. Défis à relever .....</b>	<b>98</b>
Contexte .....	98
Attitudes .....	100
Problèmes, défis et recommandations .....	100
Transparence, certitude sur la procédure et traçabilité .....	102
<b>Conclusions .....</b>	<b>103</b>
<b>Bibliographie.....</b>	<b>107</b>

---

\* Le présent chapitre est fondé sur un rapport établi pour le Secrétariat de la CEMT par Mme Olivia Bina, consultante. Les avis qui y sont exprimés ne représentent pas nécessairement les positions officielles du gouvernement italien.

## Remerciements

L'auteur adresse ses vifs remerciements aux 26 personnes, dont la liste figure à la fin du présent rapport (tableau 1), qui ont généreusement accepté de s'entretenir avec elle au sujet des mécanismes d'évaluation auxquels le processus décisionnel peut recourir dans le domaine des transports en Italie.

## Sigles

CE	Commission européenne
CEMT	Conférence Européenne des Ministres des Transports
CIPE	Comité interministériel de programmation économique
EES	Évaluation environnementale stratégique
EIE	Évaluation de l'impact sur l'environnement
TAV	Treni Alta Velocità

## 1. INTRODUCTION

Il importe de préciser ce qu'il y a lieu d'entendre par processus décisionnel. Cette notion se réfère à la prise des diverses décisions, jusqu'à la décision "finale" d'adoption ou de rejet, que l'élaboration d'un projet, d'un programme, d'un plan ou d'une politique peut amener à prendre. L'étude s'applique donc à définir l'influence que certaines procédures d'évaluation peuvent exercer sur le processus décisionnel aux trois stades suivants en Italie.

### **Planification**

Ces procédures peuvent par exemple faciliter le flux des informations nécessaires pendant les différentes phases de la planification et apporter des données et des analyses pendant la (les) phase(s) de consultation (du public ou des autorités compétentes).

Les procédures d'évaluation peuvent dans ce cas vraisemblablement influencer sur le processus au niveau tant global (en pesant sur la discussion des différents scénarios et options) que fragmentaire (en aidant à peaufiner un projet ou à définir les mesures correctrices nécessaires).

### **Décision de la Commission d'évaluation de l'impact sur l'environnement et du ministre de l'environnement**

Les procédures italiennes d'évaluation de l'impact sur l'environnement prévoient notamment une prescription légale importante<sup>1</sup> aux termes de laquelle une commission d'évaluation de l'impact sur l'environnement est chargée de contrôler la qualité et la justesse du rapport d'évaluation de l'impact sur l'environnement au terme du processus de mise en œuvre des projets.

La Commission publie un avis motivé (parere motivato) qui peut formuler des recommandations et des règles techniques importantes. Le ministre de l'environnement se prononce (après avoir consulté la région intéressée et en accord avec le ministre du patrimoine culturel) sur la validité environnementale du projet en se fondant sur cet avis. Sa décision ('giudizio') est alors traduite en décret ministériel contraignant qui peut être soit positif (auquel cas il contient souvent des règles techniques), soit partiellement négatif (si la documentation produite était jugée insuffisante), soit totalement négatif.

### **Décision finale**

L'autorité compétente, par exemple le ministère des transports et de l'infrastructure, prend une décision finale d'approbation ou de rejet du projet.

Le présent examen des procédures italiennes traite des questions suivantes :

- Chapitre 2 : Contexte : Evolution récente de la politique italienne des transports

- Chapitre 3 : Procédures d'évaluation utilisables pour les transports
- Chapitre 4 : Défis à relever

### **Méthodologie**

L'étude se fonde sur les données recueillies au cours d'entretiens libres réalisés en juillet 2002 à Rome et à Milan, ainsi que sur l'analyse de documents stratégiques et juridiques de première importance pour les transports et l'évaluation (voir bibliographie). Les personnes qui ont accordé ces entretiens peuvent être groupées en quatre grandes catégories :

- Services de l'Etat :
  - Ministère de l'infrastructure et des transports.
  - Ministère de l'économie et des finances.
  - Ministère de l'environnement.
  - Commission des infrastructures du Sénat.
  - Sénat de la République.
  - Agence nationale pour la protection de l'environnement.
  - Commission d'évaluation de l'impact sur l'environnement.
- Collectivités locales.
- Universités.
- Consultants.

## **2. CONTEXTE : EVOLUTION RECENTE DE LA POLITIQUE ITALIENNE DES TRANSPORTS**

Le présent chapitre propose un bref aperçu des changements les plus importants apportés récemment à la politique nationale des transports pour éclairer l'analyse du rôle des procédures d'évaluation dans le processus décisionnel dans le domaine des transports.

Le chapitre s'articule autour des trois axes suivants :

- Le plan général des transports de 2001.
- Les changements en cours, et notamment la plus grande attention accordée à la mise en œuvre.

- La focalisation récente de l'Etat sur les projets d'infrastructure.

### **Plan général des transports de 2001**

Le plan général des transports de 2001<sup>2</sup> est un document stratégique important en termes tant de planification des transports que d'intégration des transports et de l'environnement. Il met un terme à près de dix années d'incertitude quant à l'orientation de la stratégie menée dans ce domaine en Italie et marque l'aboutissement d'une tentative importante d'intégration de préoccupations environnementales dans la politique et la planification des transports<sup>3</sup>. Cela se reflète dans l'importance accordée à la collaboration et au travail en équipe par le ministère des transports de l'époque, qui a travaillé en collaboration étroite avec le ministère des travaux publics (ces deux ministères sont aujourd'hui réunis en un seul ministère de l'infrastructure et des transports) et le ministère de l'environnement.

#### ***Cadre de planification - niveaux national et régional***

Le plan général des transports a revitalisé la planification nationale des transports en Italie, en permettant de mieux connaître la demande de transport et en proposant des stratégies de développement des infrastructures plus étroitement liées à l'aménagement du territoire. Il relègue aux oubliettes la logique traditionnelle de réaction aux besoins urgents et d'examen des projets en dehors de leur contexte (Pancheri, 2001) pour viser plutôt à améliorer le système de transport existant, à le faire répondre à la demande de mobilité et à réduire ses coûts externes.

Le plan général des transports vise non seulement, comme il est de tradition, à satisfaire la demande, mais aussi à réduire la pollution et à améliorer la sécurité des transports, routiers en particulier (Ministère des transports et de la navigation 2001, 2). Il constate qu'il est nécessaire de mettre au point une politique de gestion de la demande qui vise à optimiser l'utilisation des ressources et à réduire l'impact sur l'environnement et les autres externalités négatives associées aux transports (Ministère des transports et de la navigation 2001, 3). Cette prise en compte de l'environnement dans un document de politique des transports élargit le champ des compétences du ministère des transports et de l'infrastructure.

Au niveau national, le plan veut créer un système national intégré de transport<sup>4</sup> qui devienne l'assise du développement durable de l'Italie et de son intégration dans l'Europe, et qui renforce sa position naturellement concurrentielle en Méditerranée. Eu égard à son importance stratégique pour les transports intérieurs et internationaux, l'Etat mobilisera des crédits pour s'assurer du bon fonctionnement de ce système national intégré de transport (Ministère des transports et de la navigation, 2001).

Pendant la formulation du plan général des transports, un nouvel outil de modélisation a été employé : le système informatique de suivi et de planification des transports (SIMPT)<sup>5</sup>. Il a servi à évaluer les incidences des différentes infrastructures stratégiques et de la fiscalité sur l'ensemble du système de transport à l'aide des variables suivantes :

- Données sur l'offre de transport.
- Scénarios macro-économiques.
- Scénarios sociodémographiques.



- Scénarios de la demande de transport.
- Répartition du trafic sur l'ensemble du réseau.
- Calcul des impacts, et notamment des émissions de CO<sub>2</sub> (voir chapitre 3 : Evaluation de l'impact sur l'environnement).

Le plan général des transports s'appuie sur un exercice de collecte de données et de modélisation qui offre un nouveau cadre d'élaboration des projets de transport, pour lesquels il fallait auparavant créer des scénarios de référence qui leur étaient propres, sans guère pouvoir s'appuyer sur un cadre stratégique. Le plan est le premier à imposer la rigueur à la planification des transports en obligeant à utiliser des modèles (tels que le SIMPT) et à asseoir toutes les initiatives sur une analyse quantitative. Ces obligations pèseront sur les futurs plans régionaux de transport et d'autres instruments, tel le programme opérationnel des transports<sup>6</sup>, qui auront tous un rôle à jouer dans la mise en œuvre du plan général des transports.

### ***Importance croissante de la dimension régionale des transports***

Toutes les infrastructures qui n'appartiennent pas au système national intégré de transport (SNIT) relèvent des plans régionaux de transport, ce qui laisse la gestion d'une partie importante du réseau de transport aux régions. Ceci s'inscrit dans la ligne d'une évolution de la culture politique et administrative italienne, marquée par le transfert de diverses fonctions aux autorités régionales et locales. Le processus décisionnel devrait par conséquent se modifier profondément au cours des années à venir.

Plusieurs régions se sont déjà dotées d'un plan régional de transport et le plan général des transports appelle à la définition des orientations qui devraient présider à l'élaboration des prochaines versions de ces plans régionaux. L'encadré n° 1 ci-dessous donne une idée de ce à quoi un plan régional de transport peut aujourd'hui ressembler, en présentant brièvement celui de l'Emilie-Romagne.

Les plans régionaux de transport doivent abattre le mur qui a toujours séparé jusqu'ici la planification des transports de l'aménagement du territoire. Un fonds unique sera créé pour ces plans et les régions pourront décider souverainement de l'affectation de ces crédits (qui ne sont donc pas affectés d'avance à tel ou tel autre mode) (Ministère des transports et de la navigation 2001).

Les problèmes des transports urbains seront traités dans le cadre des nouveaux plans de mobilité urbaine et de circulation urbaine<sup>7</sup> :

- Les plans de mobilité urbaine portent sur les transports publics, le stationnement, les correspondances entre modes, les chemins de fer, les routes et les métros.
- Les plans de circulation urbaine sur la gestion et la réglementation de la mobilité.

La plupart des villes de plus de 100 000 habitants ont un plan de mobilité et la plupart des villes moyennes ont un plan de circulation. Ces plans sont soutenus, à l'instar des plans régionaux de transport, par l'Etat, qui lie désormais son financement à des objectifs plutôt qu'à des projets

(Ministère des transports et de la navigation 2001, 76 ; pour plus de détails, voir Fontana et Zatti, 2001).

L'élargissement du rôle des régions amène à s'interroger sur les capacités de planification et d'évaluation des autorités régionales. Les avis des interviewés sur la question divergent profondément. Certains sont préoccupés par le fait qu'une grande partie du plan général des transports doit être mise en œuvre par les régions, dont les administrations sont moins capables que les services de l'Etat de réaliser des évaluations techniques et des exercices de modélisation. D'autres font aussi valoir que le rapprochement des élus de leurs électeurs les expose davantage aux pressions de certains groupes d'intérêts, avec le risque de voir les résultats déterminés par une culture braquée sur les "faveurs" plutôt que par la qualité des projets. Les élus locaux et les experts des services de l'Etat habitués à traiter directement avec les gouvernements régionaux pensent, cela n'a rien pour surprendre, autrement. Ces experts estiment pouvoir discerner une augmentation de la demande de moyens techniques et objectifs capables d'aider les décideurs à prendre des décisions complexes -- d'investissement par exemple -- toujours plus nombreuses, que l'élargissement de leurs compétences et l'utilisation des crédits des fonds structurels européens les obligent à régler.

### ***Forces et faiblesses de cette philosophie de la planification***

Le plan général des transports est le fruit de réflexions de spécialistes et d'un dialogue entre les parties intéressées. Il jette ainsi un pont entre ceux qui veulent une base technique solide pour les évaluations et ceux qui s'attendent à ce que des plans stratégiques d'une telle dimension procèdent d'un débat ouvert et démocratique. D'aucuns lui reprochent néanmoins de ne pas donner une orientation clairement définie. La place importante conférée à la concertation dans le plan général des transports, que certains tiennent pour un atout, est pour d'autres une faiblesse intrinsèque en raison des compromis inévitables auxquels elle a donné lieu. Le plan a perdu de sa technicité et de sa rigueur initiales au fil de ses versions successives, quand il a fallu tenir compte de préoccupations locales et régionales et, en fin de compte, y incorporer une plus large gamme de problèmes, scénarios, stratégies et solutions. Certains commentateurs allèguent que le processus de planification a pâti de l'absence de vision claire des ressources disponibles au cours des dix prochaines années.

### ***Intégration des préoccupations environnementales***

Au sein des ministères coexistent deux points de vue qui s'opposent et qui concernent, plus généralement, la manière de voir l'intégration des politiques de l'environnement et des transports. La protection de l'environnement devrait-elle être considérée comme une prescription légale à respecter dans le cadre des plans de transport ou bien constituer l'un des objectifs essentiels de la planification des transports ? La conception établie de longue date veut que la sauvegarde de l'environnement relève exclusivement des compétences du ministère de l'environnement, traduisant en actes une politique par la voie de prescriptions légales que les autres institutions sont tenues de respecter. Ce partage des responsabilités conduit le ministère de l'infrastructure et des transports à négocier avec le ministère de l'environnement pour rechercher les solutions les meilleures au regard des limitations imposées de l'extérieur. Depuis peu, une démarche plus volontariste et anticipative est adoptée pour atteindre des objectifs d'environnement par le biais de la planification des transports.

### Encadré 1. **Plan régional intégré des transports de l'Emilie-Romagne**

#### **Présentation succincte du plan**

Le plan (PRIT 98) a été approuvé par le gouvernement régional le 22 décembre 1998 (Delibera 1322). Il marque l'aboutissement de nombreuses années de planification et de préparation, concrétisées entre autres par l'élaboration de plusieurs plans de mobilité urbaine pour plusieurs municipalités.

Le plan comprend une analyse de la demande de mobilité et de la congestion dans le corridor est - ouest. Il analyse l'évolution de la mobilité routière et ferroviaire et bâtit des scénarios pour 2010 qui annoncent une augmentation de la mobilité, surtout routière, si rien n'est fait pour l'endiguer.

#### **Objectifs du plan**

Le plan vise à maximiser l'efficacité et la fiabilité des systèmes de transport et à réduire tant le coût des transports que leur impact sur l'environnement (en particulier les émissions de CO<sub>2</sub>).

Le plan tente de transférer du trafic voyageurs et marchandises de la route au rail. Il vise à promouvoir l'intermodalité dans le corridor est - ouest et à construire des infrastructures qui répondent directement aux besoins des zones industrielles, des villes et de leur périphérie.

#### **Principales initiatives**

Renforcer les connexions et la logistique sur le réseau primaire et promouvoir sa modernisation technologique.

Intégrer le système de transport de voyageurs : construction d'une nouvelle ligne de chemin de fer (Turin - Naples) et renforcer le réseau ferroviaire de la région.

Aménager quatre nouveaux axes routiers, construire des nouvelles plates-formes intermodales et intensifier le recours à la télématique.

Relever la vitesse des transports en commun le long de la côte par construction notamment d'une nouvelle ligne de métro léger (Rimini - Cattolica).

Assurer la formation ou le perfectionnement professionnel du personnel des entreprises de transport de marchandises par route.

Voir pour plus de détails : [www.regione.emilia-romagna.it/trasporti/newprit/](http://www.regione.emilia-romagna.it/trasporti/newprit/)

Ces deux interprétations continuent à s'opposer. Il est admis que l'environnement devrait, idéalement, être intégré dans le champ de responsabilité de ministères tels que le ministère de l'infrastructure et des transports, mais l'idée que la protection de l'environnement reste faible et a besoin d'un défenseur indépendant tel que le ministère de l'environnement reste largement ancrée dans les esprits. Il est dans ces conditions remarquable que des interviewés estiment que le plan général des transports représente un important virage culturel parce qu'il est un exemple de collaboration étroite entre les ministères des transports et de l'environnement.

Le plan général des transports consacre tout un chapitre au développement durable, où il est dit que “le développement d’une mobilité durable est une des lignes de force du plan et que celui-ci a notamment pour objectif important de réduire les niveaux actuels de pollution ... à l’échelle tant de la planète ... que de territoires plus restreints” (Ministère des transports et de la navigation 2001, 26). Le message essentiel de ce chapitre s’écrit toutefois en termes de réduction des incidences sur l’environnement plutôt que de solutions durables.

## **Passage de la mise en œuvre sur le devant de la scène**

### ***Nature du problème : absence de projets***

Depuis l’achèvement du plan général des transports, la construction d’infrastructures, de transport en particulier, est à nouveau au cœur des préoccupations politiques. En dépit de l’importance incontestée du plan général des transports de 2001, il est ressorti clairement de la série d’entretiens réalisés que l’initiative la plus déterminante pour l’avenir proche des transports est la loi n° 443 dite “Legge Obiettivo”, également promulguée en 2001. Cette loi, dont l’adoption était prévue par le programme des *100 premiers jours* du gouvernement Berlusconi, témoigne du soutien de la classe politique au comblement du déficit dans le domaine des infrastructures (*ritardo infrastrutturale*) ainsi qu’à la correction des déséquilibres et des coûts sociaux qui en résultent (Pancheri 2001, *Gazzetta Ufficiale* 2001).

Cette loi avait pour objectif principal d’accélérer la mise en œuvre d’initiatives stratégiques et à la fin de décembre 2001, le Comité interministériel de programmation économique<sup>8</sup> avait adopté 116 mesures, portant sur quelque 250 projets d’infrastructure relatifs aux transports et à la mobilité, qui devaient être mises en œuvre au cours des dix années suivantes (*Gazzetta Ufficiale* 2002).

Il s’ensuit que sur les trois priorités fixées par le gouvernement à la fin des années 90 eu égard aux infrastructures, à savoir :

- Le **renforcement de la planification**<sup>9</sup> dans le but de tourner le dos à la politique de réaction dans l’urgence, d’achever les projets entamés et de définir des ordres de priorité.
- **L’adoption des dispositions législatives** d’application de la loi cadre de 1994 sur les travaux publics.
- **L’élaboration et le soutien de projets** en vue de disposer d’un éventail suffisant de projets réalistes à financer.

C’est la dernière qui retient de plus en plus l’attention. Ceci s’explique peut-être par la ténuité traditionnelle du lien entre plans et projets et des lenteurs et incertitudes des procédures décisionnelles.

### ***Ténuité du lien entre plans et projets***

Une des raisons possibles pour expliquer un manque de projets prêt au démarrage pourrait se trouver dans la ténuité du lien entre plans et projets. L’Italie n’a pas de processus décisionnel rigoureusement défini qui lie les projets à un plan. Il existe certes des plans tels que des plans régionaux d’aménagement du territoire ou de transport, mais ils étaient, jusqu’il y a peu du moins,

considérés comme autant de documents très généraux sans grande incidence sur la nature des projets qui pouvaient être lancés dans leur sillage.

La procédure d'évaluation de l'impact sur l'environnement (EIE) a été accusée de bon nombre des maux du processus de développement. Elle représente le moment le plus visible et tangible de la phase d'élaboration d'un projet, celui où une décision doit être prise et où tous les acteurs intéressés peuvent émettre un avis sur une initiative concrète et faire état des préoccupations qu'ils nourrissent à son égard. L'EIE s'est donc muée en "évaluation globale d'un projet", les attentes et les pressions se concentrant autour de ce "moment". Beaucoup des préoccupations soulevées en règle générale vont, au-delà des questions de protection de l'environnement, jusqu'à remettre la politique sectorielle, la genèse du projet et sa validité technique en cause. Ces interventions brident le système à un stade très avancé de la planification, où beaucoup de temps et d'argent ont déjà été investis.

### *Lenteurs et incertitudes des procédures décisionnelles actuelles*

Le plan général des transports préconise la mise en place des conditions nécessaires à la réalisation des investissements d'infrastructure. Il réclame notamment l'identification des projets dans le cadre des plans et des programmes, l'évaluation environnementale stratégique et la désignation d'un responsable unique de leur achèvement dans le calendrier prescrit.

Le ministère de l'économie et des finances (2002) allègue que la pénurie de projets en cours de préparation n'est due qu'en partie au manque de cadre de planification et que cette pénurie s'explique plus souvent par la lenteur et la multiplicité un peu excessive des procédures (toutefois nécessaires d'un point de vue juridique) instaurées dans le secteur des travaux publics. Il n'est ainsi pas inhabituel que la planification d'un projet dure plus longtemps que sa réalisation (le problème est admis également dans le plan général des transports). Les intervenants conviés à formuler des observations sur un projet d'infrastructure peuvent émettre des avis, éventuellement négatifs, pendant toute sa phase de planification et faire ainsi planer de sérieux doutes sur le respect des délais fixés. Il faut donc un processus de planification plus structuré fixant avec précision les moments où les questions stratégiques d'abord, et de détail ensuite, doivent être discutées et tranchées.

### **Recherche de solutions**

#### *Instruments novateurs de planification*

Le gouvernement s'est évertué à améliorer la situation, eu égard en particulier aux politiques de développement régional et à la période de programmation 2000-2006 des fonds structurels européens. Il s'est préoccupé plus particulièrement d'imaginer des instruments novateurs de gestion et de planification propres à accélérer la mise en œuvre des projets et à faciliter la réalisation des objectifs fixés en matière de développement régional.

Ces instruments<sup>10</sup> aident à traduire les nouvelles stratégies régionales en projets plus adaptés aux réalités locales en mariant la planification sectorielle et économique à l'aménagement du territoire. Ces deux types de planification suivaient précédemment leur cours séparément au lieu de se focaliser sur des objectifs communs. Les projets territoriaux intégrés et d'autres initiatives comparables, telles que l'accord institutionnel sur les programmes et les accords-cadres sectoriels correspondants<sup>11</sup> vont aujourd'hui fusionner les mécanismes de conception, d'évaluation et de gestion des projets. Tous ces instruments s'appuient sur un accord politique entre l'Etat et les régions. Les accords-cadres mettent

d'avantage l'accent sur l'approbation des projets et leur faisabilité territoriale, environnementale, technique, financière et administrative (Ministère de l'économie et des finances, 2002). Le plan général des transports lui-même fait appel à ces instruments pour mettre en œuvre ses priorités stratégiques.

Cette remise en avant des études de faisabilité, à réaliser *entre* les plans et les projets en vue de renforcer le passage à la mise en œuvre des projets sera analysée dans le chapitre 3.

### ***Préoccupations pour l'avenir***

La fin des années 1990 a vu l'abandon d'une culture dans laquelle transports et infrastructures étaient une seule et même chose. Le champ de la politique des transports s'est élargi et englobe désormais la réglementation, les tarifs, la libéralisation et la concurrence, l'innovation et l'efficacité technologiques, la logistique intégrée et les normes environnementales, une évolution que le plan général des transports de 2001 a officiellement entérinée. Le gouvernement actuel n'a pas présenté de nouvelle politique des transports ou nié l'intérêt du plan général des transports, mais il a clairement donné à entendre que la "Legge Obiettivo" (loi n°443), qui ne traite que des projets d'infrastructure, est la priorité pour le ministère de l'infrastructure et des transports. La loi n°443 soulève donc des questions quant à ses implications pour le transport durable et à l'avenir de garde-fous tels que la procédure d'EIE, considérablement remaniée en vertu de ses dispositions (cf. chapitre 3).

## **3. PROCEDURES D'ÉVALUATION UTILISABLES POUR LES TRANSPORTS**

D'une manière générale, les évaluations de l'impact sur l'environnement et les analyses coûts-avantages aidaient à prendre des décisions au niveau local, et peut-être moins à un niveau stratégique. L'administration disposait de compétences limitées pour utiliser les outils d'évaluation quantitative, situation qui est en train d'évoluer, comme on l'a vu plus haut. Le présent chapitre est axé sur les trois grands types d'évaluation : l'évaluation de l'impact sur l'environnement (EIE), l'analyse coûts-avantages et la plus récente évaluation environnementale stratégique (EES). Il traite aussi de l'intérêt que le ministère de l'économie et des finances accorde à nouveau à l'étude de la faisabilité des projets d'infrastructure, dans le cadre notamment de la nouvelle période de programmation des fonds structurels européens.

L'évaluation de l'impact sur l'environnement est, de ces trois instruments, celui qui a le plus régulièrement été utilisé dans le secteur des transports. Les projets d'infrastructures de transport sont les plus fréquemment soumis à ce type d'évaluation en Italie (Alvi *et al.*, 2001) et sont donc la principale source d'enseignements sur la façon dont ces instruments peuvent contribuer à améliorer les propositions et à éclairer les décideurs.

Il convient également de parcourir ce chapitre en gardant présent à l'esprit qu'il rend compte d'évaluations réalisées pendant une période de 'transition' où la nature des projets à financer était en train d'évoluer. Ces projets diffèrent en effet considérablement de ce qu'ils étaient au cours des années

1980, époque d'où datent une multitude de lois et d'orientations. En ce qui concerne les infrastructures de transport, l'Italie est passée de la construction de tronçons de routes et d'autoroutes à la réalisation de projets beaucoup plus importants et complexes, tels que le train à grande vitesse. Tous ces changements, de même que l'institutionnalisation graduelle d'une culture de planification pour le secteur des transports, constituent un enjeu de taille.

## **Evaluation de l'impact sur l'environnement**

### ***Calendrier de l'évaluation***

L'évaluation de l'impact sur l'environnement peut influencer sur le processus décisionnel et y contribuer à différents stades que le chapitre 1 a ramenés au nombre de trois, à savoir 1) le processus de planification, 2) la phase d'évaluation par la Commission d'évaluation de l'impact sur l'environnement et de prise de décision finale par le ministre de l'environnement et 3) la prise de décision finale par l'autorité compétente, par exemple le ministre des transports.

Il est généralement jugé judicieux de lancer la procédure d'EIE aussi tôt que possible pendant les différentes phases de préparation des projets : plus elle débutera tôt, plus grandes seront les chances de prendre en compte de manière constructive les considérations environnementales pour éviter les corrections et mesures d'atténuation de dernière minute qui s'avèrent difficiles et presque toujours coûteuses.

La préparation d'un projet d'infrastructure de transport se divise en trois phases (Benedetto et De Blasiis, 1996) :

- Phase préliminaire (*progetto preliminare* : avant-projet) de recherche des réponses les plus appropriées aux besoins de mobilité d'une zone donnée.
- Phase finale (*progetto di massima o definitivo* : projet définitif) d'optimisation de la construction de l'infrastructure dans la zone circonscrite pendant la phase précédente en recensant les meilleures solutions techniques.
- Phase pratique (*progetto esecutivo* : exécution du projet) de définition des modalités de réalisation concrète du projet, des technologies à utiliser et des conditions à respecter pendant la construction, en chiffrant tous les postes financiers à inclure dans l'appel d'offres. Cette phase permet aux entrepreneurs de commencer à travailler sur le projet.

Ces différentes phases réclament des décisions de nature différente : certaines seront relativement stratégiques (phase préliminaire), tandis que d'autres seront très détaillées et à forte teneur quantitative (phase pratique). Le principe général qui veut que la procédure d'EIE soit lancée tôt laisserait supposer qu'elle doit, en Italie, se dérouler pendant la phase *préliminaire*, mais la loi italienne<sup>12</sup> dispose que l'EIE et le rapport d'évaluation de l'impact sur l'environnement relèvent de la phase *finale* (*progetto definitivo*).

Presque tous les interviewés reprochent à ce cadre juridique de limiter considérablement l'influence que l'instrument peut exercer sur le processus décisionnel.

### ***Limites des lois et pratiques actuelles***

Le sentiment est que l'EIE n'a pour l'essentiel aucune incidence sur les décisions générales (Alvi *et al.*, 2001, 7). Tant d'accords financiers ont déjà été conclus et de procédures administratives achevées avant le moment où la phase pratique débute que le réseau d'intérêts économiques et de programmation devient un réel obstacle à une révision radicale des choix opérés (*ibid.*). La situation est particulièrement mauvaise pour les projets de dimension régionale parce que leur enveloppe budgétaire est fixée avant le début de l'EIE.

### ***Infléchissement des choix stratégiques***

Au cours de la phase préliminaire, il est possible de discuter de la raison d'être du projet et d'autres questions stratégiques telles que les tracés alternatifs. Au cours de la phase finale, l'EIE peut étayer la discussion des aspects techniques du projet et des mesures correctrices nécessaires. Cette discussion prend du temps et mobilise des ressources qu'il ne faudrait pas risquer de gaspiller en la faisant porter sur des projets qui en sont à leur phase finale de préparation, mais dont les aspects plus stratégiques n'ont pas été examinés.

### ***Incidence sur les activités liées à la mise en œuvre des projets***

Etant donné le moment où la procédure d'EIE est engagée, il est presque impossible de contrôler efficacement la mise en œuvre d'un projet (Alvi *et al.*, 2001, 7). Certaines opérations importantes, telles que la gestion et l'évacuation des matériaux de construction, débutent longtemps après l'achèvement des procédures administratives d'approbation des projets et les acteurs qui y prennent part ne participent en règle générale pas au processus de l'EIE. Les lois en vigueur autorisent les entrepreneurs à réaliser des travaux de construction en se conformant à des critères souvent très éloignés de ceux qui sont définis dans le rapport d'impact (De Blasiis, 2002, 106), ce qui laisse à penser que ces travaux échappent à tout contrôle du point de vue environnemental.

Un autre aspect restrictif du processus décisionnel imaginé pour les projets d'infrastructure tient au fait que l'EIE et la proposition du projet même sont soumises *en même temps* respectivement au ministère de l'environnement et au ministère de l'infrastructure et des transports. Il s'ensuit que le ministère de l'environnement évalue le rapport d'évaluation de l'impact sur l'environnement pendant que le ministère de l'infrastructure et des transports examine le projet dans l'optique de son approbation définitive. Cela ne facilitera guère l'intégration. En outre, des difficultés se posent lorsque le rapport d'évaluation a été modifié pour tenir compte de plusieurs réglementations environnementales contraignantes ("prescrizioni" imposées par la Commission d'évaluation de l'impact sur l'environnement) qui n'avaient pas été prises en considération par le ministère de l'infrastructure et des transports lors de son évaluation du projet.

En conséquence, le plus souvent, les modifications pour donner suite aux résultats du rapport d'évaluation de l'impact sur l'environnement interviennent dans la phase de mise en œuvre pratique, façon de procéder qui présente plusieurs inconvénients. Cette phase se trouve en effet hors de portée des mécanismes de contrôle et de vérification utilisables par les autorités compétentes en matière d'environnement. Qui plus est, l'intégration des préoccupations environnementales est repoussée vers la phase ultime de la planification des projets, ce qui va totalement à l'encontre des principes évoqués ci-dessus. L'évaluation de l'impact sur l'environnement et le rapport d'évaluation ne pourront donc influencer que sur le choix des options techniques et des mesures correctrices.



### ***Usages et effets de l'évaluation de l'impact sur l'environnement***

Il a longuement été débattu de la question de savoir si l'EIE est un mécanisme d'aide à la décision ou de prise de décision ou, en d'autres termes, s'il faut que la décision de construire ou ne pas construire une infrastructure de transport soit dictée par des instruments techniques (et donc par ceux qui les manipulent) ou prise par des organes politiques et des élus.

L'EIE est, en Italie, généralement considérée comme une aide technique à la décision. L'analyse de ses cas d'application fait toutefois apparaître une réalité plus complexe dans laquelle son incidence sur le processus décisionnel est extrêmement variable. La raison en est que l'EIE a été utilisée à des fins, ou dans des optiques, ou en vue de priorités différentes, notamment, au début du processus, pour soulever des questions liées à la raison d'être d'une proposition et, à la fin, pour apporter a posteriori une justification technique à un choix essentiellement politique.

Etant donné qu'elle est le palier décisionnel le plus visible, l'EIE a parfois servi à explorer les contextes amont et aval d'une initiative. Elle donne la seule occasion réelle de s'interroger sur des questions stratégiques telles que la raison d'être d'un projet. Cette extension (voire distorsion) du rôle de l'EIE s'explique par l'absence de stratégies sectorielles de planification propres à guider les grands investissements à effectuer, par exemple dans le domaine des transports, ou par l'indigence de celles qui existent. L'EIE a donc parfois eu pour fonction de soulever la question fondamentale de la finalité du projet de transport ou, en d'autres termes, du problème qu'il est censé résoudre. Cette utilisation de l'EIE est très critiquée car les retards longs et coûteux subis par la procédure d'approbation des projets lui sont imputés. Elle est néanmoins considérée aussi comme un correctif nécessaire de certaines insuffisances décisives du processus décisionnel, plus particulièrement dans l'articulation entre planification et projets.

L'EIE a donc contribué à améliorer plusieurs projets de grande envergure, dont celui du train à grande vitesse : elle a aidé à améliorer la conception des projets, à les intégrer dans les plans d'aménagement du territoire et à définir des mesures correctrices capitales. Toutefois, même lorsqu'elle a servi à soulever des questions difficiles sur la raison d'être d'un projet, l'EIE a rarement, voire jamais pu contribuer au choix et à l'examen de solutions de rechange ou à l'adoption d'un scénario sans possibilité de choix.

Il reste habituel de cantonner l'EIE à un examen a posteriori de décisions déjà prises et de la considérer comme une pièce servant à justifier un projet plutôt que comme une étude réalisée par précaution pour guider des choix techniques (De Blasiis, 2002, 108).

### ***Perspectives d'avenir de l'évaluation de l'impact sur l'environnement en Italie***

Les modalités de réalisation de l'évaluation de l'impact sur l'environnement et les lois qui la régissent changent continuellement et s'améliorent, à certains égards, à la faveur de l'expérience acquise par la pratique. Néanmoins, l'impression générale n'est pas encourageante. Le présent chapitre traite de quatre questions soulevées par les interviewés :

- Les potentialités de la "Conferenza di Servizi".
- La faiblesse persistante de la participation du public.
- Le renforcement du suivi et de la transparence.

- Les implications probables de la *Legge Obiettivo* (Loi n°443).

### *Les potentialités de la “Conferenza di Servizi”*

Quoique les lois en vigueur repoussent l’EIE jusqu’à la phase finale des projets, on constate de plus en plus souvent que l’évaluation s’effectue plus tôt soit parce que les intéressés en décident ainsi, soit parce qu’un cahier des charges particulier ou une loi spéciale (généralement régionale) l’exige. L’évaluation s’effectue dans ce cas au stade de l’avant-projet et se répercute sur les choix stratégiques concernant la teneur et le lieu de réalisation du projet. Cette démarche est adoptée tout particulièrement lorsque des projets sont susceptibles de donner lieu à une sérieuse controverse.

Cette forme d’évaluation prévoit des procédures permettant un large débat entre les principales autorités compétentes et les acteurs intéressés. La loi régionale lombarde, qui instaure une procédure structurée de débats et de confrontations sur les avant-projets qu’elle appelle “*Conferenza di Servizi sui Progetti Preliminari*”, en est un bon exemple. Cette loi divise l’évaluation en deux volets :

- 1<sup>er</sup> volet : évaluation de l’avant-projet débouchant sur l’identification des problèmes critiques, notamment environnementaux, et la définition des principales modifications possibles à apporter, en termes de localisation par exemple, à la proposition initiale.
- 2<sup>e</sup> volet : procédure complète d’EIE du projet définitif.

La *Conferenza di Servizi* joue un rôle majeur dans les deux volets de la procédure. L’autorité responsable du projet réunit la conférence pour consulter les principaux acteurs intéressés, notamment les collectivités locales, discuter avec eux et s’assurer leur large participation. Les services chargés de l’EIE participent aux travaux de la conférence qui est responsable de l’EIE (Belvisi *et al.*, 2000).

Ces procédures d’évaluation à un stade précoce se généralisent dans quelques régions d’Italie. Bien que ces processus coûtent beaucoup de temps et d’argent, les projets pour lesquels cet effort a été accompli en ont généralement été accélérés.

L’innovation introduite dans les procédures par la *Conferenza di Servizi*<sup>13</sup> entendait dépasser la simple coordination des diverses activités administratives liées à l’EIE. Elle a en effet modifié la chronologie et, en partie grâce à cela, renforcé l’intégration sectorielle à toutes les étapes du processus. Les conférences font collaborer divers services et organes publics sur le plan technique et administratif en permettant à plusieurs parties de confronter leurs idées aux divers stades du processus décisionnel où il est possible de prendre en compte non seulement les avis des uns et des autres sur les moyens utilisables pour protéger l’utilisation des sols, l’environnement et le patrimoine culturel, mais aussi la valeur qu’ils leur accordent. Elles visent à abrégé les procédures décisionnelles tout en les rendant plus transparentes (Belvisi *et al.*, 2000).

La nouvelle procédure a aussi soulevé d’importantes préoccupations. Certains organes administratifs restent tentés d’appuyer les solutions soutenues par le plus grand nombre et/ou profitables à certains intérêts particuliers “plutôt qu’à la protection réelle de l’environnement” (De Blasiis, 2002, 107).

### ***La faiblesse persistante de la participation du public***

La participation du public reste un des points faibles de l'évaluation de l'impact sur l'environnement en Italie. En 2000, la Toscane et la Vénétie étaient les deux seules régions italiennes à avoir adopté des lois qui prévoient expressément la possibilité d'une présentation de l'EIE au public par l'auteur du projet (Belvisi *et al.*, 2000).

Ces dispositions sont, dans leur interprétation courante, censées conférer ce droit et cette responsabilité à des groupes d'intérêts, des organisations ou des associations plutôt qu'à des individus. Alvi *et al.* (2001) y trouvent trois raisons, en l'occurrence l'immaturation et la méconnaissance des possibilités d'exercice de ces droits dans les procédures existantes, une difficulté psychologique – une certaine résignation – à prendre l'initiative d'intervenir dans un processus bureaucratique technique et complexe (cf. ci-après) et, enfin, le manque d'information général sur les programmes d'aménagement du territoire et de développement local qui devraient servir de cadre de référence.

La participation du public est particulièrement faible dans le cas des infrastructures linéaires qui touchent par définition une succession d'individus isolés, de telle sorte que de nombreux avis minoritaires ne sont même pas entendus parce qu'ils ne sont pas relayés par des groupes d'intérêts et des organisations, lesquels sont généralement implantés en zones urbaines.

Il y a aussi le problème de la qualité du rapport d'évaluation, de sa publication et de sa distribution. Les rapports relatifs à des projets d'infrastructure se présentent généralement sous la forme d'encombrants dossiers de centaines de pages A3 dont la sortie est annoncée dans un bref entrefilet d'un grand quotidien national. L'accès à ces documents n'est pas aisé et il faut parfois de se rendre à maintes reprises dans les services chargés de la planification pour se les procurer. Il serait plus utile de distribuer des exemplaires d'un document de 300 pages dans les bibliothèques et les administrations publiques de la zone concernée pour encourager une participation qui ne se limite pas aux organisations et autres associations suffisamment structurées pour entreprendre des démarches de ce type.

### ***Le renforcement du suivi et de la transparence***

Les EIE des lignes à grande vitesse réalisées pendant les années 1990 ont été critiquées sur les plans de la procédure ainsi que de l'efficacité à informer suffisamment les décideurs. Les évaluations portaient sur différents tronçons et noeuds de communication, ce qui conduisait à rendre compte de toutes les incidences de manière très morcelée. Le niveau de détail des EIE a aussi été jugé insuffisant. Ces problèmes étaient dus, pour l'essentiel, au passage rapide de petits projets d'infrastructure à des aménagements à très grande échelle.

Le projet de liaison ferroviaire à grande vitesse Bologne - Florence fait partie des cas plus positifs. TAV (Treni Alta Velocita), l'organe responsable de tous les investissements dans le domaine de la grande vitesse ferroviaire, a signé un accord visant à garantir l'application intégrale de toutes les règles environnementales découlant des EIE réalisées sur les différents tronçons de la ligne. L'accord a fait intervenir une large concertation entre les présidents de toutes les régions et provinces traversées, le ministère des transports, le ministère de l'environnement, la société nationale des chemins de fer (FS) et TAV. Il portait entre autres création d'un Observatoire de l'environnement (Osservatorio Ambientale).

L'Agence nationale pour la protection de l'environnement et ses agences régionales<sup>14</sup> participent aux travaux de l'observatoire : elles suivent l'évolution des problèmes recensés par les EIE et cherchent des solutions aux difficultés inattendues (mais inévitables, a-t-on dit, dans le cas de projets aussi complexes).

Plusieurs interviewés jugent positive la création des observatoires. Ils estiment en particulier qu'elle renforce le processus de suivi et améliore la transparence et l'efficacité des responsabilités eu égard aux règles environnementales. Le suivi joue en outre un rôle important du point de vue de l'amélioration de la qualité et de l'efficacité des règles environnementales.

### ***Les implications probables de la Legge Obiettivo (loi n°443)***

Le chapitre 2 traite des répercussions plus larges de la Legge Obiettivo. Examinons maintenant les incidences spécifiques des modifications proposées dans le cadre de cette loi pour rationaliser la procédure d'évaluation de l'impact sur l'environnement :

- L'EIE s'effectuera sur l'avant-projet et non sur le projet définitif.
- Une commission spéciale (autre que l'actuelle Commission d'évaluation de l'impact sur l'environnement) désignée par le Président du Conseil des ministres émettra un avis sur la compatibilité environnementale du projet dans un délai de 60 jours.
- Le Comité interministériel de programmation économique (CIPE) émettra un avis définitif sur la compatibilité environnementale (le "giudizio di compatibilità" relève normalement de la responsabilité du ministre de l'environnement) en même temps qu'il approuvera l'avant-projet.

Les insuffisances de la procédure d'EIE qui ont entraîné des retards dans la planification ont donné lieu à une remise en cause généralisée de l'intérêt des EIE, surtout dans les milieux d'affaires. La loi n°443 répond à ces carences. L'avancement de l'EIE au stade de l'avant-projet est une mesure très positive parce qu'il pourrait remédier aux multiples limitations et imperfections analysées dans les paragraphes précédents du présent chapitre. La simplification des procédures d'évaluation instaurée par la loi n°443 pourrait aussi contribuer à intégrer davantage les diverses procédures liées aux dimensions économique, sociale et environnementale.

### **Evaluation des implications économiques et financières**

#### ***Résurgence de la demande d'évaluation : études de faisabilité et analyses coûts-avantages***

Les deux dernières périodes de programmation des fonds structurels de l'UE ont mieux fait prendre conscience de la nécessité de planifier et de fixer des objectifs d'action des pouvoirs publics plus explicites. C'était particulièrement manifeste à la fin des années 1990 lorsque le Trésor (aujourd'hui ministère de l'économie et des finances) a lancé une série d'innovations en vue de préparer la période 2000 – 2006, qui ont fait progresser les discussions entre tous les ministères intervenant aux niveaux central et local.

Une loi de 1999 (Legge 144)<sup>15</sup> impose la réalisation d'études de faisabilité pour tous les projets d'infrastructure dont le coût est égal ou supérieur à 20 milliards de liras. L'unité d'évaluation du ministère de l'économie et des finances a ensuite collaboré étroitement avec les autorités régionales (celles en particulier des régions relevant de l'objectif 1)<sup>16</sup>, pour faire en sorte que les études de faisabilité et les études préliminaires (istruttoria) pour les grands projets d'infrastructure soient effectivement introduites et utilisées. Plus de 200 études de faisabilité ont été entreprises depuis 1999, notamment pour trois grands projets de transport, à savoir l'autoroute "pedemontana" (des vallées) en Vénétie, l'autoroute Salerne - Reggio Calabria (où sont appliquées notamment différentes formules de tarification) et le pont sur le détroit de Messine. Ces études de faisabilité semblent viser essentiellement :

- A établir la viabilité économique et financière ainsi que la faisabilité technique, environnementale, administrative et territoriale (cf. encadré n° 2).
- A apporter une véritable aide à la décision, en renseignant plus précisément sur les possibilités d'investissement et sur la comparaison technique des différentes options envisageables.
- A donner une orientation claire aux phases suivantes du projet (en prévoyant les obstacles probables, en simplifiant et en accélérant l'ensemble du processus, ainsi qu'en réduisant le risque d'être amené à revoir la conception du projet) (Ministère de l'économie et des finances, 2002).

Selon Pancheri (2001, IX), l'analyse coûts-avantages est un outil privilégié dans le cadre des études de faisabilité, dans la mesure où elle permet d'évaluer les effets potentiels ex ante. Le contenu minimum des études de faisabilité est résumé dans l'encadré 2.

La règle généralement admise qui veut que le lancement rapide du processus soit la bonne chose à faire parce qu'il est de nature à élargir les possibilités et offrir des perspectives plus constructives d'informer et d'influencer la prise de décision s'applique à la plupart des types d'évaluations et pas uniquement à l'EIE. Cela semble être vraiment le cas, en théorie du moins, pour l'analyse coûts-avantages des projets d'infrastructures de transport. La remise à l'honneur des études de faisabilité, et de l'analyse coûts-avantages auxquelles elles se réfèrent, va donc dans le bon sens.

L'analyse coûts-avantages et, à plus forte raison, son lancement *rapide*, restent aujourd'hui toutefois l'exception plutôt que la règle. Elle ne jouit pas d'un statut légal comparable à celui de l'EIE, qui est elle rendue obligatoire par la loi. D'aucuns allèguent que les appels d'offres lancés par les pouvoirs publics sont de plus en plus nombreux à l'imposer, mais l'impression générale est que les analyses coûts-avantages restent rares et ne sont réalisées qu'en fonction de leur opportunité.

## Encadré 2. Contenu minimum des études de faisabilité défini par le Comité interministériel de programmation économique

### *Annexe B : Contenu minimum*

Les études de faisabilité doivent :

- Présenter le contexte territorial et socio-économique du projet, ainsi que sa structure et ses objectifs.
- Analyser la demande actuelle et prévue et mentionner en détail les groupes bénéficiaires du projet.
- Analyser l'offre actuelle et prévue.
- Décrire le projet d'investissement (localisation, dimension, caractéristiques, coût de construction, etc.), vérifier la disponibilité des principaux moyens de production (matériaux, personnel) et identifier les différentes options techniques envisageables.
- Analyser les solutions de rechange possibles.
- Etudier les questions de gestion et les coûts d'exploitation (le cas échéant).
- Déterminer le degré de faisabilité financière.
- Analyser les coûts économiques et sociaux (analyse coûts-avantages).
- Décrire et analyser les impacts sur l'environnement\*.
- Situer le rôle du projet dans la période de programmation 2000 – 2006.
- Se terminer par un bref chapitre de conclusions et de recommandations fondées sur la faisabilité de l'infrastructure.

\* Il vaut la peine de préciser qu'étant donné que l'étude de faisabilité est lancée pendant les premiers stades de la procédure, l'analyse doit porter sur la compatibilité avec les lois en vigueur et la description être une présentation qualitative de l'état de l'environnement, des principaux risques, des impacts critiques et des priorités dont l'analyse devra être approfondie pendant toute la suite de la procédure d'EIE.

Source : CIPE, 1999.

## Questions soulevées par les évaluations récentes du pont sur le détroit de Messine et d'autres projets

### *Historique du projet et évaluation*

Le pont sur le détroit de Messine n'est pas simplement important en raison de l'envergure du projet, mais aussi du fait de la transparence de l'évaluation de la faisabilité du projet. L'idée de la construction d'un pont reliant la Sicile à la péninsule est restée lettre morte au stade des propositions pendant des décennies. Un appel d'offres portant sur la réalisation d'une étude de faisabilité technique et d'une analyse des implications financières, sociales, économiques, environnementales et territoriales a été lancé en 1998 (Ministère des travaux publics et ministère du Trésor, 2001), mais il n'imposait pas explicitement d'analyse coûts-avantages.

Les économistes et les financiers consultés (dits ci-après “les consultants”) ont étudié deux options<sup>17</sup> :

1. *Option pont* : pont et principales installations connexes.
2. *Option multimodale* : traversée routière, ferroviaire et maritime du détroit et mêmes installations connexes que pour le pont.

Le rapport établi par le gouvernement sur la base des conclusions des consultants (ministère des travaux publics et ministère du Trésor, 2001) précise que l’analyse du pont sur le détroit de Messine s’articulait autour de deux axes :

- Recherche d’une réponse appropriée à l’augmentation prévue de la demande de transport et, pour ce faire, détermination du degré d’utilisation des différentes options et des avantages qu’elles procuraient.
- Evaluation des effets économiques généraux (aux niveaux local et plus étendu), de l’incidence sur la viabilité écologique, de la faisabilité institutionnelle et des implications en termes de sécurité et, pour ce faire, identification des groupes avantagés ou lésés par une solution particulière, évaluation de l’ampleur des avantages et recherche de moyens de compensation des coûts.

Les consultants ont procédé à une analyse quantitative des flux de trafic marchandises et voyageurs et conclu que les deux options pouvaient répondre à l’augmentation prévue de la demande et que la construction d’un pont comme autre moyen de traversée n’aura pas d’incidence significative sur l’évolution du trafic (Ministère des travaux publics et ministère du Trésor, 2001, 7). La raison en est que le trafic voyageurs est à 70% national (et non local), que près de la moitié de ce trafic national s’effectue par air, 35% par route et 15% par rail, et que cette répartition modale est généralement jugée irréversible. Sur les 30% du trafic voyageurs local, seuls 25% recourent à la voiture, tandis que 75% sont acheminés par les services de transbordeurs, sans recourir à aucun autre type de véhicule. S’agissant du trafic marchandises entre la Sicile et la péninsule, 30% seulement traverse le détroit de Messine : 60% à bord de véhicules routiers, 20% en wagons et 20% à bord de navires transrouliers (RoRo) (*ibid.*).

Les principales installations maritimes et aériennes connexes jugées indispensables dans les deux options ne sont pas censées faire concurrence au pont et leur coût (4 650 milliards de liras) n’a pas été estimé déterminant, puisqu’il est commun aux deux options. Les deux options sont loin de coûter la même chose :

- Option pont : 6 600 milliards de liras pour le pont plus 2 770 milliards de liras pour les accès routiers et ferroviaires.
- Option multimodale : 2 040 milliards de liras (pour un nouveau transbordeur, les nouvelles installations portuaires et les infrastructures reliant le port aux systèmes de transport existants) (*ibid.*).

Pour ce qui est de l’optimisation de la participation financière des pouvoirs publics, l’analyse effectuée tablait sur les hypothèses suivantes : dans l’impossibilité d’évaluer l’éventualité d’un

financement privé de l'option multimodale, l'hypothèse retenue était un financement à 100% public ; par ailleurs, pour le pont, la participation publique envisagée comme hypothèse oscillait entre 49.5% et 60.8%.

Le second volet de l'étude de faisabilité comportait une évaluation qualitative des effets sur l'économie en général, l'environnement, les institutions et la sûreté. Le gouvernement a fait valoir que ces facteurs n'étaient pas chiffrables en termes monétaires et qu'il ne serait donc pas possible de classer les options sur cette base. La synthèse des aspects essentiels, en termes qualitatifs, est la suivante.

#### *Facteurs économiques d'ordre général*

Le rapport conclut que :

- Le pont aura des effets bénéfiques dans l'agglomération : la réduction de la circulation dans Messine va libérer de l'espace urbain et tonifier le marché du logement tandis que l'effet "monument" va développer le tourisme.
- Le projet multimodal aura un impact positif sur la mobilité à longue distance et donnera à la Sicile les différents modes de liaison à la péninsule dont elle a besoin.

#### *Facteurs liés à l'environnement et à la sûreté*

Le rapport conclut que l'étude démontre que les deux options auront un effet négatif important sur l'environnement et la sûreté ... et qu'il faudra dans les deux cas prendre des mesures aussi fermes qu'inventives pour le tempérer. Ce n'est toutefois pas sur cette base qu'une décision peut être prise (*ibid.*, page 17). L'étude reconnaît que les impacts sont d'ampleur inégale, mais elle ne les a pas quantifiés et ne les a donc pas utilisés comme critère de classement des différentes options.

#### *Facteurs concernant les institutions et l'effet d'image*

Le rapport conclut que l'option pont est préférable à l'option multimodale en raison de son unité naturelle et de l'effet que cette unité et le pont en lui-même auront sur l'image du Mezzogiorno (Italie méridionale) et de l'administration publique (*ibid.* page 19).

Le rapport se termine par un appel à une appréciation politique fondée sur les résultats de l'étude de faisabilité.

#### *Avis divergents sur la nature et la portée de l'analyse coûts-avantages*

Le ministère de l'économie et des finances (2002) considère que l'étude de faisabilité du pont sur le détroit de Messine et de la principale autre solution envisageable a démontré combien l'analyse coûts-avantages peut appuyer le processus décisionnel en éclairant l'administration publique sur le contexte du projet, et notamment sur les projets complémentaires à réaliser sur les réseaux de la Sicile (de transport routier, ferroviaire, maritime et aérien), sur les possibilités de réduction de la participation financière publique et sur les procédures propres à faciliter la mise en œuvre.



L'étude a toutefois aussi soulevé des critiques, notamment parmi ceux qui estimaient que l'analyse coûts-avantages aurait dû être plus approfondie<sup>18</sup>. Brambilla (2001) estime que l'analyse des consultants est incomplète parce qu'elle ne compare pas les avantages apportés par le projet de pont à ceux que procureraient d'autres utilisations des mêmes ressources. Ponti (2001) plaide en faveur d'une analyse coûts-avantages complète pour les projets de ce type et émet l'idée qu'une analyse de cette nature aurait donné des résultats négatifs en termes de valeur actuelle nette. Les consultants sont effectivement conscients qu'une stricte analyse coûts-avantages du projet<sup>19</sup> aurait des résultats négatifs, mais ce constat n'aurait pas suffisamment renseigné les décideurs publics.

L'affaire du pont sur le détroit de Messine et d'autres encore montrent que les décideurs se font du souci quant à la nature *réelle* des résultats d'une analyse coûts-avantages, l'évaluation ainsi faite pouvant devenir une sorte "d'épée de Damoclès". Tout est en fait question d'attitude à l'égard d'instruments techniques tels que l'analyse coûts-avantages. En effet, ce genre d'instrument peut être considéré soit comme une aide à la décision, soit comme un générateur de constats incontestables qui limite donc la liberté, ou même le rôle effectif des décideurs. Selon un autre point de vue, il appartient au décideur politique de choisir l'option la meilleure en s'appuyant sur un large éventail de critères, parmi lesquels les conclusions d'une analyse coûts-avantages.

Dans le cas du pont, la question semble relever essentiellement de la transparence. Les incidences plus larges du projet et son importance pour le développement général et les objectifs sociaux des régions concernées occupent une place prééminente parmi les raisons qui le justifient, comme pour la plupart des grands projets d'infrastructures de transport. La rigueur de l'analyse à cet égard a été mise en doute, dans la mesure où certains arguments, par exemple celui qui faisait valoir sa contribution à la cohésion sociale, n'ont pas été plus précisément analysés (Ponti, 2001,4).

### ***Audit du train à grande vitesse***

L'expérience des années 1990 concernant le train à grande vitesse italien met en évidence deux problèmes : l'absence d'analyse coûts-avantages et une tendance à ignorer la dimension systémique. En 1997, la plupart des projets ayant été identifiés et évalués, le Parlement a réclamé une vérification ou étude assimilable à un audit (verifica Parlamentare) de tous les projets de train à grande vitesse. Cet "audit", réalisé avec plusieurs institutions et experts, dont le directeur général des services chargés des EIE (ministère de l'environnement), est arrivé aux conclusions suivantes :

- Il fallait effectuer une analyse coûts-avantages des projets, en raison de l'incertitude sur leur financement.
- Les projets de train à grande vitesse doivent être évalués dans l'optique d'un système intégré, en tenant compte notamment des besoins de transport de marchandises.
- Il conviendrait de lancer des appels d'offres.

Quoique ces conclusions aient été énoncées dans le rapport d'audit parlementaire, elles n'ont pas été suivies d'effet, sauf en ce qui concerne quelques aménagements mineurs destinés à améliorer l'interconnexion avec le réseau ordinaire et le constat que le programme de la grande vitesse ferroviaire serait tributaire, pour l'essentiel, du financement public.

### ***Intégration du processus***

Les avis émis au sujet de la nature spécifique de l'évaluation économique et financière étaient certes divergents, mais il se dégagait de nombre de commentaires une même idée, soulignant les similitudes entre cette évaluation et les procédures d'EIE, à savoir sa nécessaire intégration dans toutes les phases décisives de la planification des projets :

- La phase préliminaire (progetto preliminare).
- La phase finale (progetto di massima o definitivo).
- La phase pratique (progetto esecutivo)<sup>20</sup>.

Jusqu'à présent, l'analyse coûts-avantages ne s'applique généralement qu'à des projets relativement modestes du secteur privé et se limite presque toujours à un moment unique d'analyse. Plusieurs interviewés sont en revanche d'avis qu'une approche itérative et continue devrait être adoptée afin d'exploiter au mieux les atouts de cette technique. De ce point de vue, des synergies sont possibles entre les procédures d'EIE et d'analyse coûts-avantages. Dans la phase préliminaire, les besoins de données de l'une comme de l'autre se recoupent. Lorsque la phase finale de l'EIE prescrite par la loi est achevée, l'analyse coûts-avantages doit être mise à jour, par exemple si d'importantes mesures correctrices s'imposent. Elle aidera les promoteurs du projet et l'administration publique en général, ainsi que la Commission d'évaluation de l'impact sur l'environnement à formuler son appréciation sur le rapport d'évaluation de l'impact sur l'environnement, de même que le ministre de l'environnement à se prononcer de façon définitive sur le projet. Quoique nombre de ces observations semblent aller de soi, les pratiques actuelles ne tiennent guère compte de ces principes généraux pour plusieurs raisons, et notamment parce que les évaluations de type analyse coûts-avantages sont rares.

### ***Qui fait quoi ?***

Une question connexe porte sur la possibilité d'optimiser les interactions entre les trois principaux acteurs impliqués dans les projets d'infrastructure de transport. La figure 1 se fonde sur des idées recueillies au cours d'un entretien avec Silvio Pancheri, directeur de l'unité d'évaluation du ministère de l'économie et des finances. Elle décrit succinctement comment les élus, l'administration publique et les experts et consultants extérieurs pourraient, en travaillant ensemble, assurer une implication effective des pouvoirs publics à tous les stades du processus de traitement de leurs projets lorsque ceux-ci sont lancés à l'initiative du secteur public. Elle montre, en particulier, comment intégrer réellement les dimensions politique et technique des processus de planification/évaluation et de décision sans porter atteinte à l'indépendance dont les élus doivent faire preuve en prenant la décision finale. Le schéma d'interaction illustré dans la figure 1 ci-après est parfois suivi à la lettre, mais il est sans doute plus fréquent que certains de ses échelons soient fondus en un seul.

### ***Evaluation environnementale stratégique***

#### *Evaluation environnementale stratégique dans les régions*

L'évaluation environnementale stratégique (EES) est un instrument relativement nouveau en Italie. En 2000, huit régions y faisaient référence dans leurs lois relatives à l'EIE, mais c'était plus pour affirmer un nouveau principe que pour donner des orientations claires (Belvisi *et al.*, 2000).

Quelques études pilotes ont été réalisées dans le secteur des transports et quelques enseignements plus solides ont été tirés d'expériences menées sur les plans de développement régional financés par les fonds structurels européens. L'adoption de la directive européenne relative à l'évaluation environnementale stratégique (Commission européenne, 2001) a encouragé un nombre significatif de régions à légiférer pour rendre cette forme d'évaluation obligatoire. Les administrations locales responsables des transports semblent accorder beaucoup de prix à la réalisation d'EES et cet intérêt fait naître une aspiration à la mise en place d'un cadre législatif de base. Le débat sur l'EES a parallèlement renforcé le besoin de cadres stratégiques de référence, notamment de politiques nationales des transports et de développement durable, dans lesquels les régions peuvent inscrire leurs initiatives.

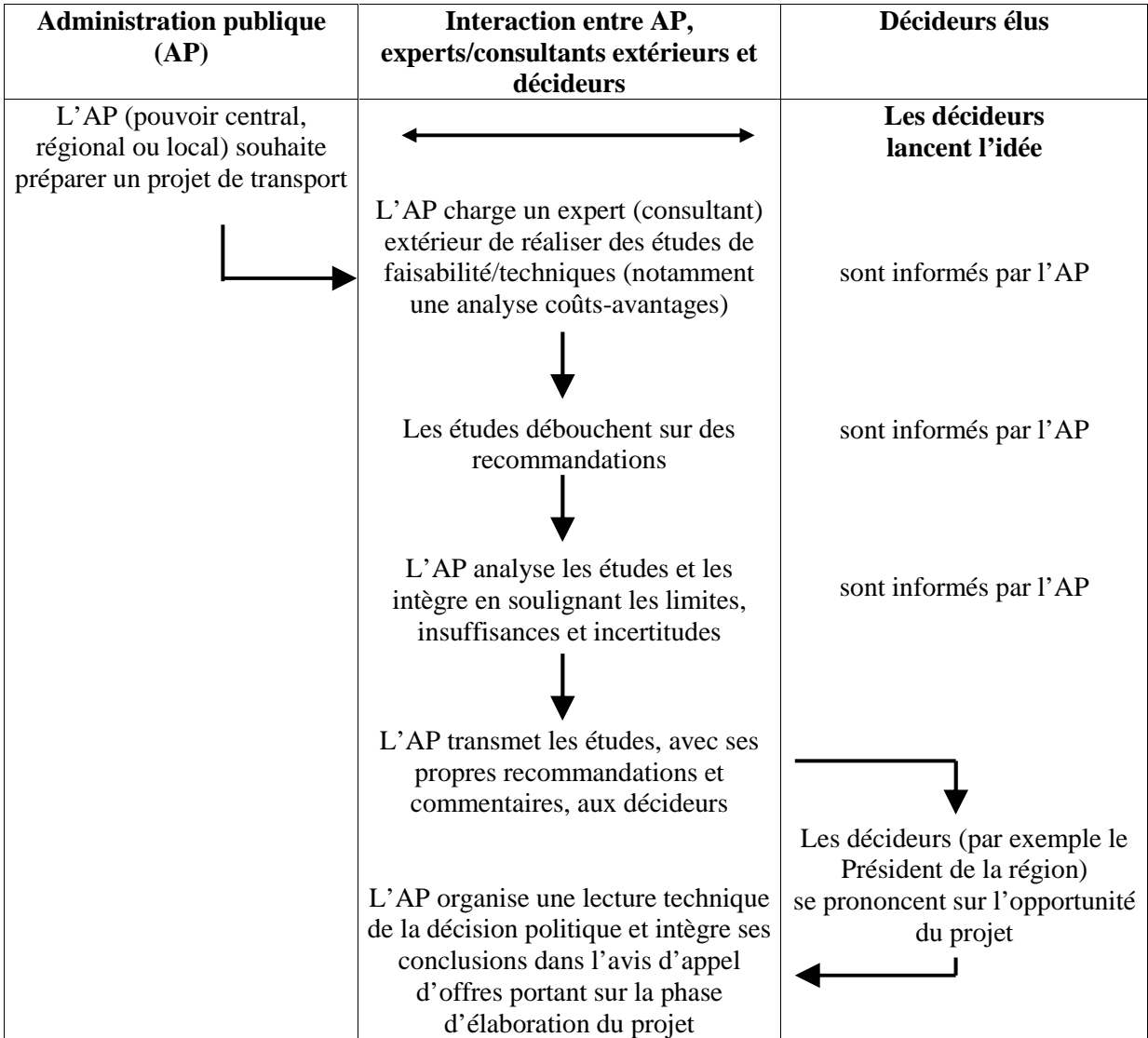
#### *Une directive et différentes interprétations du rôle de l'EES*

Il est à l'heure actuelle impossible de savoir dans quel esprit la directive européenne relative à l'EES sera transposée dans le droit italien. Le gouvernement a toutefois fait adopter une loi (Legge Comunitaria) qui dispose que cette transposition sera chose faite d'ici mars 2003, échéance qui en a surpris plus d'un parce qu'elle est antérieure à la date limite prévue par la directive même. Certains interviewés craignent l'éventualité que les nouvelles procédures d'EES, conjuguées à la loi n°443, n'affaiblissent le système italien d'évaluation de l'impact sur l'environnement. Comme l'instrument est nouveau, il n'est pas étonnant que le débat se focalise en grande partie sur les meilleures approches et méthodes à utiliser. La complexité des systèmes de transport pose dans ce contexte de sérieux problèmes. Cette préoccupation tient en partie à ce que l'on décrit communément comme une hiérarchisation. Il est en effet nécessaire de poser des questions différentes aux différents niveaux de la hiérarchie de la politique et de la planification (jusqu'au niveau le plus bas, celui des projets qui requièrent une EIE) et, partant, de varier les approches et les outils en fonction de ce qui est évalué. Il est possible d'adopter un large éventail d'approches (voir encadré 3).

Le reste du présent chapitre aborde l'influence de l'EES sur la prise de décision, en renvoyant à deux exemples très différents :

- L'EES pilote du plan général des transports.
- l'EES (ou évaluation stratégique) du plan de coordination territoriale<sup>21</sup> du gouvernement provincial de Milan.

Figure 1. **Modèle de processus de planification, d'évaluation et de décision**



*EES pilote du plan général des transports*

*Problèmes de quantification et de hiérarchisation*

Le chapitre "Développement durable" du plan général des transports rassemble les enseignements tirés de l'EES pilote de ce plan. Cette évaluation pilote ne prétend pas être une évaluation complète, mais est plutôt une contribution en vue d'une EES. Elle a cherché à établir une première évaluation quantitative des impacts potentiels du plan en partant d'un seul indicateur, la consommation d'énergie et les émissions de CO<sub>2</sub> qu'elle entraîne. La sélection des objectifs et des indicateurs/critères d'évaluation est fondamentale pour l'EES et les choix opérés peuvent avoir une grande influence sur les décisions. Dans le cas du plan général des transports, le choix d'un seul paramètre environnemental, à savoir les émissions de CO<sub>2</sub>, a été justifié en invoquant plusieurs motifs :

- Le plan a été achevé au moment même où le gouvernement préparait la nouvelle période de programmation des fonds structurels et où la Communauté européenne affirmait avec force la nécessité de contribuer à la réalisation des objectifs de Kyoto.
- Ces émissions constituent le problème environnemental de loin le plus complexe du secteur des transports.
- Ce paramètre est le seul à se prêter à une approche quantitative compte tenu des données et des outils de modélisation disponibles.

### Encadré 3. Des approches différentes donnent probablement des résultats très différents

Approches de l'EES dans les transports :

- Evaluation générique des choix stratégiques, par exemple, pour savoir s'ils contribuent ou non à la réalisation des objectifs de Kyoto.
- Evaluation de la cohérence entre un plan ou programme portant sur un territoire particulier et une politique environnementale.
- Evaluation d'un plan ou d'un programme, pour recenser les projets dont l'importance ou le potentiel synergique justifie la réalisation d'une EIE<sup>22</sup>.
- A partir de l'hypothèse selon laquelle un plan ou programme constitue un choix politique qui ne peut être évalué que de façon très générale, l'EES est axée sur la vérification de la possibilité réelle de sa mise en oeuvre de façon à respecter certaines conditions environnementales (en procédant par exemple à une évaluation des impacts cumulés) en s'assurant de la compensation des coûts environnementaux du plan dans le cadre du processus de planification<sup>23</sup>.

Source : entretien avec Carlo Benedetto.

L'évaluation aboutit à la conclusion que le plan permettrait d'atteindre le plus ambitieux de ces objectifs, c'est-à-dire ramener en 2010 les émissions de CO<sub>2</sub> à leur niveau de 1990 (Ministère des transports et de la navigation, 2001, 28), mais elle fonde cette conclusion sur diverses hypothèses dont deux au moins sont "hasardeuses" :

- De très faibles taux de croissance du transport par route, alors qu'aucune politique ne va explicitement dans le sens d'une évolution si modérée.
- Le plan vise essentiellement les transports à longue distance et agrège les trafics au niveau interprovincial, avec pour effet de ne pas tenir compte de près de 70% du trafic, d'où des incidences évidentes sur l'exactitude globale des calculs des impacts.

- L'évaluation a porté sur les impacts du projet de plan et d'une liste préliminaire d'interventions. Le plan général des transports définitif comporte une liste très différente et plus longue de projets qui n'ont pas été définis sur la base des critères stratégiques de sécurité et de congestion identifiés pendant les phases initiales de la préparation du plan (c'est-à-dire une liste qui n'a pas grand chose à voir avec la stratégie même).

Les résultats quantitatifs eux-mêmes sont par conséquent de nature à induire en erreur, mais l'EES a aussi livré d'autres enseignements intéressants.

Un interviewé a fait savoir que l'EES du plan général des transports est la première expérience d'évaluation d'une proposition stratégique à haut niveau à avoir été menée en Italie (cf. Debernardi, 2001). De son point de vue, cette évaluation a démontré qu'il n'est pas possible de vérifier des incidences positives ou négatives globales de ce type de plans stratégiques. Il faut plutôt viser à déterminer la cohérence et la compatibilité du plan avec les stratégies européennes et internationales de défense de l'environnement et de durabilité des transports, comme le ferait un audit vérifiant la conformité avec les principes du développement durable. Cette approche, même si elle ne sera pas souvent quantitative, permettrait d'utiliser un langage commun pour aborder les questions d'environnement et de durabilité pendant tout le processus de planification et dans ses différentes phases, depuis le stade de la stratégie d'ensemble jusqu'à celui des projets finals où l'EIE trouve sa place. L'EES épaulerait dès lors les décideurs et aiderait à résoudre des conflits locaux en ouvrant une voie de négociation conduisant au développement durable.

La récente expérience acquise grâce aux évaluations de type EES<sup>24</sup> réalisées récemment sur les programmes de développement régional et sectoriel établis pour les fonds structurels européens ont suivi ces principes mais donné des résultats mitigés (cf. encadré 4). Elles ont indéniablement aidé à cerner le degré de cohérence entre les stratégies de développement et de protection de l'environnement, mais, faute d'informations quantitatives, un certain nombre de projets ont reçu le feu vert sans analyse de leurs mérites ou impacts spécifiques.

Il ressort de ce qui précède que le concept de hiérarchisation, souvent mis en avant dans les ouvrages qui traitent de l'EES, n'a pas jusqu'ici été mis en œuvre de manière à donner satisfaction : on a plutôt constaté un passage abrupt du niveau des évaluations très stratégiques à celui des projets. Cela tient en partie à la faiblesse de la phase de planification qui devrait se situer entre ces deux niveaux.

Dans l'ensemble, toutefois, l'expérience de l'EES appliquée aux programmes de développement structurel est jugée positive en raison du rôle qui est le sien dans la définition des indicateurs et la coordination des données, qui accroîtront la transparence du suivi et de l'évaluation en cours.

#### *Difficulté à cerner l'influence de l'EES sur le plan général des transports*

Le résultat peut-être le plus intéressant de l'évaluation a été de montrer que les différentes stratégies proposées par le plan général des transports ne se font pas concurrence, mais sont *toutes nécessaires* pour atteindre les objectifs fixés. Le calcul des émissions de CO<sub>2</sub> a montré que la modification de la répartition modale aurait peu d'impact sur la réalisation des objectifs de Kyoto et que le progrès technique semblait plus riche de promesses (cf. Debernardi, 2001, pour une présentation détaillée des recommandations formulées à l'issue de l'EES).

Plusieurs interviewés doutent cependant que l'EES ait vraiment pesé sur la formulation finale du plan général des transports. En outre, Debernardi conclut qu'il faudrait peut-être se demander si le plan général des transports a par lui-même influencé les choix politiques opérés dans le secteur et non si l'EES a influé sur ce plan (*ibid.*, p. 5).

#### Encadré 4. **Évaluation de type EES du programme national des transports**

L'article 41 du règlement (CE) n° 1260/1999 sur les Fonds structurels dispose que tous les programmes (régionaux et sectoriels) doivent faire l'objet d'une évaluation *ex-ante* de leur impact sur l'environnement pour pouvoir être approuvés.

Dans le cas du programme national des transports, l'évaluation réalisée par le ministère de l'infrastructure et des transports comprenait :

- Une description des aspects de la situation environnementale qui importent pour le secteur des transports, précisant des informations relatives à certains paramètres environnementaux (qui ne sont souvent pas quantifiées ou qui, si elles le sont, ne vont pas au-delà de 1985 ou 1990).
- Une description des impacts prévisibles du programme et de ses mesures d'application. Les objectifs du programme sont définis et décrits (transfert modal vers le rail, réduction de la pollution, etc.), puis les différentes mesures sont évaluées en termes qualitatifs (positif, négatif, neutre) par rapport aux paramètres environnementaux susmentionnés.
- Une description des mesures destinées à donner une dimension environnementale au programme. Cela fait intervenir une analyse qualitative de la cohérence des mesures et des interventions proposées dans le programme avec les aspects environnementaux susmentionnés.

La Commission européenne a subordonné l'approbation du programme, entre autres, à son remaniement pour encourager le transfert modal. Elle a en outre imposé une réaffectation des ressources financières de manière à en allouer 60% au moins au chemin de fer et 40% au maximum à la route.

L'Autorité de l'environnement n'a pas participé à la phase initiale de planification, mais elle est intervenue au moment de la rédaction du programme. Elle était alors en train de passer en revue l'évaluation *ex ante*. Cette étude servira de base, à la fin de 2002, à la phase suivante d'évaluation prévue par le règlement européen sur les Fonds structurels, c'est-à-dire l'évaluation intermédiaire (à mi-chemin de la phase de programmation).

Source : observations personnelles de F. Bella (12 sept.2002).

### ***Habitat, infrastructures et environnement - exemple dans la province de Milan***

Le plan général des transports souligne avec force la nécessité, et les avantages, de l'intégration des initiatives relevant des transports dans le contexte plus large de l'aménagement du territoire et de la gestion territoriale. Le plan de coordination territoriale de la province de Milan est à ce propos intéressant à plus d'un titre :

- Il révèle comment les transports ont joué un rôle crucial dans l'aménagement urbain.
- Il constitue un mode novateur de gestion du processus d'évaluation.
- Il met l'accent sur la nécessaire intégration de la planification et de l'évaluation.
- Il offre un exemple concret montrant comment l'EES peut influencer la prise de décision et la phase de mise en œuvre d'un plan.

La démarche adoptée par l'autorité locale pour gérer le processus même fait tout l'intérêt de cet exemple. Alors que les collectivités locales ont pour habitude de sous-traiter la réalisation des études préliminaires et l'élaboration des plans, une grande partie du travail a dans ce cas précis été effectuée par une équipe de fonctionnaires. Au moment où Marco Pompilio, directeur de la direction de l'aménagement du territoire (Assetto del territorio) de la province a rejoint l'autorité locale, il existait déjà un avant-projet de plan à un stade très préliminaire. Une première étude méthodologique avait été achevée en 1998, dans le cadre d'une version antérieure du plan de coordination territoriale établie par des consultants engagés par l'administration locale de l'époque (Province de Milan, 1998, *Prime elementi per valutare la compatibilità del Piano*, Sesto Volume dei Quaderni del Piano per l'Area Metropolitana Milanese. Milan, Province de Milan). L'intérêt que portait le directeur à l'EES s'est concrétisé par la réalisation en interne d'une étude méthodologique initiale. Il a fallu à cet effet créer une équipe composée de fonctionnaires et établir des liens étroits avec d'autres services importants du gouvernement provincial. Cette structure, qui est restée en place pendant toute la période de planification, a permis à l'administration publique d'acquérir une solide expérience par la pratique.

L'architecture du plan s'appuie sur l'idée de trois systèmes représentant trois paramètres territoriaux essentiels : l'habitat, l'infrastructure de transport et l'environnement. Elle aide à rationaliser la complexité des caractéristiques et des utilisations du territoire et constitue le cadre essentiel dans lequel la formulation et l'évaluation du plan vont s'inscrire afin d'assurer leur correspondance (Baldizzone *et al.*, 2002, 8).

Le plan a fait l'objet d'une EES conçue pour s'intégrer pleinement dans le processus de planification et influencer sur les décisions finales, et notamment sur le contenu des lois, pour assurer la mise en œuvre du plan. L'EES était considérée comme un moyen de promotion du développement durable et a fini par être appelée "évaluation stratégique".

Le plan de coordination territoriale concerne plus de 100 communes. Celles-ci devaient être impliquées dans le processus et il a donc fallu trouver un moyen de les faire coopérer à la mise en place du cadre des trois systèmes. La question s'est alors posée du "qui fait quoi" et de ses implications en termes d'équilibrage des moyens techniques mis en œuvre et de la prise de décisions politiques, que complique le grand nombre d'autorités locales concernées dans ce cas. Les principales phases du travail peuvent se résumer comme suit :



- Les communes de la province ont été groupées en 12 districts qui sont devenus le cadre d'analyse des différentes options envisageables pour les trois systèmes, c'est-à-dire l'habitat, l'infrastructure et la protection/conservation de l'environnement.
- Chaque district a présenté un document (documenti di intesa) rassemblant les grandes priorités définies de manière coordonnée entre tous les représentants politiques, avec l'aide d'experts techniques. Tous ces documents constituent le substrat du plan de coordination territoriale.
- Une première analyse de l'état de l'environnement de la province a été réalisée (sous-traitée en partie) pendant que ces documents étaient élaborés et adoptés. Cette analyse était destinée à rassembler les données de base nécessaires pour le plan et son EES (cf. encadré n° 5 ci-après).
- Un ensemble d'objectifs et d'indicateurs a été retenu pour l'EES. Les 24 indicateurs ont été répartis en trois catégories selon qu'ils concernaient l'habitat, l'infrastructure ou la protection/conservation de l'environnement. Les indicateurs qui concernent l'infrastructure et la mobilité sont :
  - Le temps moyen d'utilisation de la voiture par personne.
  - Le temps moyen d'utilisation des transports publics par personne.
  - La répartition modale des migrations alternantes.
  - L'offre de pistes cyclables.
  - Le nombre de places de stationnement disponibles dans les pôles de correspondance entre différents modes.
- Chaque groupe politique représentant les 12 districts a été invité à pondérer les indicateurs, qui ont alors été calculés et présentés pour chaque district (cf. encadré 5 ci-dessous).

#### *Influence de l'EES sur la prise de décision et la mise en œuvre*

Commentant cette vision nouvelle de la planification, le directeur du service de l'aménagement du territoire avance que la notion de subsidiarité n'est plus liée à la création de restrictions mais à l'élaboration du plan de coordination territoriale en coopération avec les communes. Le rôle du gouvernement provincial privilégie désormais la notion de compatibilité et réclame donc un grand effort de négociation au lieu des travaux plus habituels de contrôle ou de vérification.

Cette conception nouvelle de la planification et de la relation entre les différents niveaux de pouvoir sous-tend toute la logique de l'évaluation. Les dispositions réglementaires contraignantes (Norme di Attuazione) issues du plan de coordination territoriale représentent la phase décisionnelle finale du plan. Elles indiquent le sens général dans lequel les politiques et les choix doivent s'orienter dans le domaine de l'aménagement du territoire, des paysages, de l'environnement et de l'infrastructure urbaine qui ne relève pas des différentes communes (Province de Milan, 2002). Le processus d'EES visait à peser sur la teneur de ces dispositions réglementaires en proposant des indicateurs de durabilité, des objectifs à atteindre dans ce domaine et des mesures à prendre pour y

arriver, en les liant à des incitations financières. Les collectivités locales qui donnent la priorité à ces mesures reçoivent une assistance financière supplémentaire.

### Encadré 5. **Approches qualitative et quantitative**

L'EES se divise en deux grands volets :

#### **Volet 1 : Evaluation qualitative**

Cette évaluation se focalise sur trois formes possibles d'utilisation des sols, à savoir l'habitat, la protection de la nature et la production. Ces utilisations ont été mises en cartes par recours à des systèmes d'information géographiques.

Le report des projets proposés pour les 12 districts sur ces cartes en a donné de nouvelles qui font apparaître les zones critiques ou de conflit. Ces informations ont servi de base à l'étude de mesures correctrices.

Les différentes variantes du projet *n'ont pas* été examinées dans le cadre de l'EES. Elles l'avaient été au niveau politique et il était exclu de remettre en question les décisions prises à ce niveau.

Cette phase a permis de coucher sur papier certains objectifs et principes, ainsi que de se faire une idée du sens dans lequel les différentes initiatives conjuguées allaient faire évoluer et progresser la province.

#### **Volet 2 : Evaluation quantitative**

Cette évaluation part d'indicateurs, choisis par référence aux objectifs du plan (plus de 100), pour déterminer les impacts possibles de celui-ci.

Elle fait appel au système européen "Dashboard", considéré comme un excellent outil de communication, qui avait été mis au point par le Centre commun de recherche européen (Ispra, Italie) : sa force réside dans sa capacité de communiquer par des schémas graphiques illustrant les changements que le plan va entraîner. Il s'est révélé utile également lorsque de nouvelles mesures ou variantes ont été discutées au cours des phases ultérieures de planification.

*Sources* : Baldizzone *et al.*, 2002, et divers interviewés.

En incluant dans ces dispositions réglementaires un cadre précis d'indicateurs de développement durable et en créant le réseau d'information nécessaire pour les étayer, le gouvernement provincial s'est doté d'un mécanisme efficace d'évaluation et de suivi de la mise en œuvre et des phases correspondantes de planification au niveau des communes. Il a l'intention de réaliser des évaluations répétées tout au long de la mise en œuvre, de suivre son avancement et d'en mesurer les effets par rapport aux objectifs et indicateurs de durabilité utilisés dans l'EES. Cette dernière fournit à la province l'information de base dont elle a besoin pour émettre son avis contraignant sur tous les plans d'aménagement de l'espace des communes.

L'expérience montre tout ce que l'intégration de la planification et de l'évaluation peut apporter. L'EES était étroitement liée à la planification et le gouvernement provincial peut maintenant l'utiliser

comme outil de suivi pour aider à la mise en œuvre. Marco Pompilio, directeur de la planification, a conclu que la fonction réelle d'une EES s'exerce pendant la phase de mise en œuvre.

#### **4. DEFIS A RELEVER**

La présente étude avait pour objectif d'analyser le rôle joué par les instruments d'évaluation dans l'amélioration du processus décisionnel dans le secteur des transports, ce qui veut dire qu'elle postulait implicitement l'existence d'un lien entre des instruments tels que l'EIE, l'analyse coûts-avantages et l'EES et la qualité de la décision. L'efficacité de ces instruments dépend en partie du moins de leur capacité d'influencer les décisions. Il ne faut pour autant pas confondre l'efficacité d'un instrument avec le type de décision politique prise : il est indispensable d'opérer une distinction entre le processus de planification<sup>25</sup>, et les multiples décisions de portée limitée ou capitale qu'il amène à prendre, et le choix final des décideurs élus.

Dire que les outils d'évaluation ne dictent pas les décisions, mais aident à les prendre revient en fait à parler de la nature et de l'efficacité de leur contribution au processus de planification. Ce dernier chapitre réunit quelques réflexions sur le sens des trois aspects du débat sur l'évaluation, la planification et la décision évoqués dans les chapitres 2 et 3 :

- Les caractéristiques du contexte dans lequel les évaluations s'inscrivent.
- Les attitudes à l'égard de l'évaluation.
- Les problèmes touchant au rôle et à l'efficacité des évaluations.

Il se termine par quelques recommandations.

#### **Contexte**

L'efficacité des outils d'évaluation dépend non seulement de la qualité de leur conceptualisation et de leur conception, mais aussi du contexte dans lequel ils sont utilisés. C'est pourquoi ce chapitre résume les aspects du contexte italien dont on estime qu'il faut particulièrement tenir compte pour que ces outils soient efficaces.

Le bref aperçu de l'évolution récente de la politique italienne des transports révèle qu'elle reste toujours marquée par l'opposition entre la tendance à réagir dans l'urgence en sortant les projets de leur contexte et la pression croissante visant à faire en sorte que des stratégies, des cadres et des objectifs soient définis, que les systèmes de transport soient pris en considération et non les seuls projets et que la planification soit plus rigoureuse en mettant à profit des modèles de transport et l'analyse quantitative.

L'adoption de deux textes très importants, mais très différents, au cours d'une même année illustre ce propos. Le plan général des transports approuvé en janvier 2001 donne au pays le cadre stratégique qui lui faisait défaut depuis près de dix ans, tandis que la loi n°443 (Legge obiettivo) promulguée en décembre 2001 fait des infrastructures publiques et privées et des zones stratégiques de production des priorités pour la modernisation et le développement du pays. La plupart des interviewés jugent ces deux textes incohérents et probablement incompatibles. Néanmoins, la liste des projets d'infrastructure figurant en annexe au plan général des transports est à certains égards un élément annonciateur des quelque 250 projets d'infrastructure liés au transport et à la mobilité qui ont été qualifiés de priorités stratégiques dans la loi n°443.

Le plan général des transports lui-même est imparfait. Bien qu'il soit le fruit de discussions longues et ouvertes, à moins que ce ne soit à cause de cela, le plan général des transports donne peu de signaux forts nécessaires pour orienter les transports de demain en Italie. Il a le grand mérite d'avoir élargi l'éventail des stratégies à prendre en considération, en termes notamment de logistique, de modes de substitution et d'améliorations techniques.

La loi n° 144 de 1999 pourrait s'avérer fondamentale pour modifier le processus d'évaluation dans la mesure où elle a réintroduit les études de faisabilité et créé une bonne base pour l'intégration des évaluations financière, économique, sociale, environnementale et technique. Ces études de faisabilité sont, par définition, réalisées au tout début de la planification des projets et peuvent être utilisées pour concevoir une vision stratégique de la raison d'être des projets. Elles peuvent aussi fluidifier la planification et la mise en œuvre en atténuant certains problèmes et en réduisant certains obstacles caractéristiques du passé. La Legge Obiettivo avance en outre l'évaluation au stade de l'avant-projet. Il en sera question dans les paragraphes qui suivent.

Le contexte dans lequel les outils d'évaluation sont utilisés présente encore quelques autres aspects sur lesquels il est nécessaire de s'arrêter brièvement. Le processus décisionnel relatif aux projets d'infrastructure a été jugé complexe et fragmentaire par des institutions aussi différentes que l'Agence nationale pour la protection de l'environnement ou le ministère de l'économie et des finances. Les évaluations, en particulier l'EIE, sont accusées de causer des retards coûteux et perturbants aux procédures administratives déjà complexes qui débouchent sur l'octroi des permis nécessaires. Plusieurs interviewés avancent toutefois que la qualité des projets est souvent la cause première de ces retards et le "problème environnemental" est essentiellement un "problème de qualité des projets". Dans la pratique, l'EIE s'est toutefois muée en Italie en un ensemble de procédures qui favorisent la rationalisation des processus décisionnels (Belvisi *et al.*, 2000, chapitre 6). Les études de faisabilité auxquelles on recourt à nouveau, et notamment les analyses coûts-avantages, sont-elles aussi considérées essentielles pour améliorer la qualité des projets parce qu'elles ouvrent rapidement le dialogue entre les différentes parties à la définition des projets et recherchent la cohérence avec les autres analyses et études nécessaires à cette définition (Pancheri, 2000, X).

Enfin, comme il a déjà été signalé, il persiste une tension entre, d'une part, ceux qui voient dans l'environnement avant tout une contrainte et une obligation légale, et de l'autre, ceux pour qui améliorer l'état de l'environnement devrait être l'un des objectifs des institutions du secteur des transports et qui attendent d'elles qu'elles en assument la responsabilité et jouent un rôle actif dans ce domaine. Ceci pourrait être, en partie, imputable à l'héritage d'une tradition napoléonienne reposant sur l'idée du respect d'obligations légales plutôt que de l'approche plus anglo-saxonne s'inspirant de la fixation d'objectifs.

## Attitudes

Les outils techniques n'ont, pour une multitude de raisons, pas toujours la cote auprès des promoteurs ou des administrations publiques. L'attitude des hommes politiques (qu'il s'agisse de représentants d'institutions nationales, régionales ou locales) et des promoteurs se caractérise par un mélange d'intolérance et d'impatience à l'égard d'une évaluation ressentie comme une obligation ou une contrainte à laquelle il faut se plier (au moins dans le cas de l'EIE) avant d'obtenir l'autorisation attendue ou tout simplement de se mettre au travail. L'image de l'évaluation en tant qu'obstacle à la liberté d'action des hommes politiques reste étonnamment très répandue parmi les élus. Les instruments sont en place, mais ils ne sont pas utilisés parce qu'ils sont jugés contraignants. A cela s'ajoute le sentiment de frustration qui habite ceux qui accusent, à tort ou à raison, les procédures d'évaluation d'augmenter les retards ou les trouvent trop sommaires pour rendre compte de la complexité des problèmes de transport. Interrogés sur l'attitude des décideurs à l'égard d'instruments tels que l'EIE ou l'analyse coûts-avantages, la grande majorité des 26 interviewés a indiqué qu'elle était marquée par un scepticisme généralisé, voire de l'hostilité.

Il est largement admis néanmoins que l'EIE, l'outil d'évaluation le plus habituel de tous ceux qui ont été passés en revue dans la présente étude, avait eu un effet positif sur la qualité environnementale et générale des projets de transport. Il est encourageant de constater que l'évaluation n'a pas été qu'un système à sens unique permettant de faire prévaloir la décision finale du ministre de l'environnement sur celle des promoteurs. Il est de plus en plus fréquent que des acteurs économiques de premier rang tels que les FS (la société nationale des chemins de fer) et l'ANAS (l'association routière) élèvent l'EIE au rang d'outil constructif capable de proposer des solutions en même temps que d'évaluer des projets.

Les interviewés n'ont pas pu se rallier à l'idée que l'expérience de plus en plus riche acquise ces dix à quinze dernières années dans l'utilisation des différentes techniques d'évaluation est à l'origine d'une profonde mutation culturelle. Ils continuent à douter des avantages de l'EIE, en raison notamment de la complexité des procédures, des incertitudes qui planent sur sa durée et, surtout, de la multiplicité des autorisations à obtenir des autorités locales. L'EIE est toutefois devenue aussi un bouc émissaire accusé d'un certain nombre de dysfonctionnements du processus de développement des projets. C'est le seul mécanisme, et le plus visible, qui permet à tous les acteurs d'exprimer leur avis et leurs préoccupations, dont bon nombre vont au-delà des questions d'environnement.

Il a été estimé, enfin, que les procédures d'évaluation servent à étayer des décisions, soit en les corroborant et en les légitimant, soit en freinant celles qui sont déjà prises. Elles devraient au contraire améliorer le processus d'acquisition de connaissances pour aider à faire les bons choix sans prétendre être la panacée qui apporte toujours "la" solution. Beaucoup d'interviewés soulignent qu'il est nécessaire de préciser comment les instruments doivent être intégrés dans les processus de prise de décision et de planification.

## Problèmes, défis et recommandations

### *Intégration des instruments d'évaluation*

L'analyse des trois instruments – EIE, analyse coûts-avantages et EES -- a fait apparaître l'existence d'un lien entre la phase de planification au cours de laquelle l'évaluation est réalisée et le rôle de cet instrument.

Dans la mesure où les lois en vigueur obligent à réaliser l'EIE au stade du projet définitif, il est difficile de l'intégrer avec une analyse coûts-avantages, si rare que soit cette dernière, et plus difficile encore, pour le ministère de l'infrastructure et des transports et le ministère de l'environnement, de collaborer au cours de la phase cruciale d'identification et de discussion des variantes. Il s'ensuit que le calendrier est l'un des principaux obstacles à l'intégration des procédures d'analyse coûts-avantages et d'EIE. Elles sont considérées comme deux phases distinctes, dont l'une -- l'analyse coûts-avantages -- précède l'autre de plusieurs mois. Les déficiences des premières phases de la planification et de la conception peuvent entraîner des modifications très coûteuses au cours des dernières phases de préparation des projets en réponse à des recommandations de la Commission d'évaluation de l'impact sur l'environnement. Il ne reste dans les faits à cette dernière qu'à gérer des problèmes qui auraient pu être évités. Il serait préférable de réaliser une bonne analyse coûts-avantages en même temps qu'une EIE au stade précoce de l'avant-projet.

En ce domaine, certaines choses évoluent dans un sens prometteur, étant donné que l'EIE s'effectue de plus en plus tôt, sur une base généralement volontaire, surtout dans quelques régions. L'accent est alors mis avec insistance sur les mécanismes et outils de dialogue, de négociation et de résolution des conflits entre les acteurs intéressés. Cet avancement de la procédure devrait permettre de mieux intégrer les questions économiques, sociales et environnementales dès le stade préliminaire, surtout lorsque des études de faisabilité sont réalisées.

La modification des procédures d'EIE voulue par la loi n°443 pourrait contribuer à améliorer les choses en faisant réaliser cette évaluation dès le stade de l'avant-projet. Si cette modification devait toutefois entraîner l'abandon de l'EIE au stade du projet définitif, elle serait cause d'une perte grave plutôt que d'un gain parce que le niveau de détail de l'avant-projet est tout simplement insuffisant pour réaliser l'évaluation quantitative nécessaire de l'impact sur l'environnement et des mesures d'atténuation.

### ***Intégration des rôles et des phases de planification***

Il est nécessaire d'intensifier le transfert de connaissances entre les différentes phases de planification, du stade des premières versions d'un plan ou projet au stade de leur version définitive et de leur mise en œuvre. Il y a, à l'heure actuelle, beaucoup de redondances dans le travail dues à des hiatus dans la chaîne de planification et à l'imperfection de la communication entre l'administration publique, les experts extérieurs et les décideurs élus.

Cette forme d'intégration gagnera encore en importance après 2003, moment où le gouvernement devrait avoir adopté les dispositions législatives qui rendront l'EES obligatoire. La mise en avant de la planification stratégique, et des évaluations qui s'y rapportent, pourrait aboutir à l'amélioration des projets de transport. Beaucoup dépendra, cependant, de la façon dont l'EES sera reliée à l'EIE dans la législation et on craint que la nouvelle loi n'affaiblisse éventuellement les dispositions actuelles régissant les EIE.

Plus généralement, il faudra une interaction plus transparente et systématique des différentes administrations publiques, des experts extérieurs et des décideurs élus, qui relève du renforcement des capacités des administrations publiques pour qu'elles s'impliquent davantage dans les études techniques.

### ***Intégration de l'évaluation, de la planification et de la décision***

La nécessité d'intégrer les rôles et les phases de planification est un thème qui revient souvent dans les trois méthodes analysées. L'EIE, celle dont on a le plus d'expérience, a été critiquée sous le prétexte qu'elle est presque dissociée de certaines des phases cruciales des processus de planification et de décision. Cela tient, en partie, à la procédure décrite dans la loi, prescrivant que l'approbation du projet et l'étude du rapport d'évaluation s'effectuent en parallèle.

La solution du problème passe manifestement par l'intégration des deux procédures. Cela se fait, au cas par cas, par le biais de mécanismes tels que la *Conferenza di Servizi* (discussions formelles au stade de l'avant-projet) et les études de faisabilité. Ces études réintègrent aussi l'analyse coûts-avantages dans le système italien de planification des projets. Alors que cette analyse coûts-avantages était reléguée précédemment au rang de justificatif de la valeur, de la médiocrité ou de l'impossibilité de réalisation de projets déjà établis, elle peut maintenant être utilisée comme prévu, pour influencer les choix à toutes les phases cruciales d'un projet.

Pour ce qui est de l'EES, l'intégration des procédures d'évaluation et de planification est déterminante pour son efficacité. L'expérience reste limitée, mais la demande de ce type de procédure augmente régulièrement, notamment au niveau régional.

### **Transparence, certitude sur la procédure et traçabilité**

La clarté et la certitude sur le calendrier et les finalités des procédures d'évaluation et d'approbation administrative se rangent au nombre des principaux critères d'efficacité du processus décisionnel identifiés par les interviewés. Elles sont aussi des questions auxquelles il faut trouver réponse en première priorité.

La transparence du processus décisionnel n'a jusqu'ici guère retenu l'attention, en général, mais les retards pourraient être réduits en précisant qui est responsable de quelle phase d'évaluation. Les choses n'ont que très peu avancé en ce qui concerne la traçabilité des décisions et l'établissement de la séquence logique des études qui sous-tendent une EIE. Il est urgent d'abrèger les documents, de les rendre plus clairs et de leur donner une structure qui permette à ceux qui les examinent de suivre la séquence logique de l'analyse, de ses hypothèses et de ses conclusions. Les choix cruciaux sont le plus souvent cachés sous des montagnes de papier. Une meilleure traçabilité permettrait aux autorités de refaire l'analyse en partant d'hypothèses ou de scénarios stratégiques différents.

Dans le même temps, la crédibilité des évaluations pourrait être confortée par une clarification des limites des outils d'évaluation et des évaluations elles-mêmes. Il serait ainsi possible d'atténuer l'impression que certains résultats des évaluations, comme la valeur actuelle nette, constituent une épée de Damoclès. Les décideurs doivent pouvoir disposer de synthèses qualitatives claires des points forts et des faiblesses du projet et de ses variantes, au lieu d'une conclusion définitive sur sa valeur absolue. Les évaluations devraient également viser à proposer des solutions autant qu'à cerner les problèmes.

### ***Complexité***

L'impression générale est que les instruments, quelque sophistiqués qu'ils puissent être, ne sont pas encore suffisants pour venir à l'appui des modifications structurelles très complexes qui découlent

---

souvent des initiatives dans le domaine des transports. Cela explique pourquoi les décideurs manifestent parfois du scepticisme à l'égard de l'évaluation.

Ce problème de complexité a aussi été évoqué pour ce qui a trait au déséquilibre entre certaines techniques et la qualité des données qu'elles utilisent. Il est fréquent que des modèles très perfectionnés soient alimentés en données très approximatives, ce qui risque de fausser les résultats, voire d'induire en erreur.

### *Savoir-faire*

La complexité tant de la matière étudiée, à savoir les transports et leurs multiples interactions directes et indirectes avec le monde habité et la nature, que des techniques de plus en plus sophistiquées d'évaluation exige une large gamme de compétences. Les qualifications techniques sont de ce nombre et les interviewés soulignent les insuffisances dont beaucoup d'institutions souffrent dans ce domaine. Ce problème est surtout préoccupant au niveau régional.

La décentralisation, qui aboutit à conférer aux gouvernements provinciaux des compétences de plus en plus larges en matière de planification et de mise en œuvre de stratégies de transport (notamment, les plans régionaux de transport et les plans de mobilité urbaine), doit s'accompagner de la mise à la disposition des administrations locales d'agents formés à l'utilisation des outils de soutien technique et des méthodes d'analyse.

Les évaluations des grandes infrastructures font généralement intervenir des experts extérieurs. Plus de concurrence et de transparence dans les procédures appliquées pour choisir ces experts, une large divulgation des résultats et un débat ouvert dans les milieux spécialisés amélioreraient probablement la qualité de l'expertise dispensée, avec en outre l'avantage de renforcer l'indépendance des consultants.

## CONCLUSIONS

Les résultats de l'examen général et des entretiens réalisés donnent à penser qu'il y aurait peut-être lieu de centrer l'action visant à améliorer l'ensemble du processus de planification et de décision dans le secteur des transports sur deux aspects principaux : l'intégration et le renforcement des institutions.

A l'évidence, il est urgent d'intégrer toutes les formes d'évaluation dans le processus de planification, qu'il s'agisse de projets ou d'initiatives à caractère plus stratégique. Cela suppose de commencer l'évaluation à un stade précoce. Cette intégration nécessaire fait ressortir l'importance qu'il y a à considérer la planification et l'évaluation, et leurs différents stades décisionnels, comme un processus itératif et dynamique.



L'efficacité et l'efficience de l'intégration des processus de planification et d'évaluation passe par l'intégration des diverses évaluations en cours. L'objectif serait de coordonner les différentes évaluations requises – économique, sociale, financière, territoriale, environnementale et études de faisabilité technique -- et d'en optimiser l'apport pour l'élaboration d'idées, de variantes et de solutions.

Le renforcement des institutions est également indispensable pour que l'intégration soit effective. La promotion du développement durable est compromise parce qu'il existe par tradition une propension à considérer la protection de l'environnement comme une contrainte ou une obligation légale. Il faut contrebalancer cet état d'esprit par de nouvelles responsabilités et compétences qui favorisent les approches pluridisciplinaires au service de la planification et de l'élaboration des politiques.

L'EIE a été le type d'évaluation de projets le plus répandu en Italie. C'était aussi le moment où, de la manière la plus tangible et visible, une décision devait être prise dans la phase de la formulation d'un projet. En conséquence, toutes les pressions et les attentes associées au projet se concentrent sur le résultat de l'EIE, et non sur l'évaluation économique ou sur celle de la planification, qui sont de plus vaste portée. Étant donné que l'EIE intervient plus tard, les occasions de s'attaquer à des questions stratégiques dès le début du processus étaient souvent manquées, ce qui donnait lieu à des différends et à des hausses des coûts.

Les changements récents et prévus dans le cadre juridique et institutionnel pourraient se traduire par des améliorations de la situation. Depuis 1999, la loi n°144 stipule que les grands projets doivent faire l'objet d'une série d'études de faisabilité financière, économique, sociale et environnementale. Cette résurgence des études de faisabilité, conjuguée à la nouvelle loi sur les évaluations environnementales stratégiques prévue pour 2003 et à la nouvelle génération des plans de transport régionaux, pourrait contribuer à remédier à certains des problèmes de calendrier et d'intégration, en améliorant les perspectives d'exécution en temps voulu des projets d'infrastructures et de concrétisation des avantages qu'ils visent à procurer. Le rôle grandissant des autorités régionales et l'importance que le gouvernement actuel a attaché à la mise à disposition d'infrastructures en vertu de la loi n°443 de 2002 pourraient offrir une occasion unique de mettre en œuvre des procédures intégrées de planification et d'évaluation applicables aux projets de transport en Italie. Dans un pays qui a peu investi dans les infrastructures au cours de la décennie écoulée, ces évolutions méritent d'être saluées.

Tableau 1. **Interviewés**

<b>Nom</b>	<b>Qualité</b>	<b>Organisation</b>
1. Dr Oliviero BACCELLI	Université Consultant	CERTET - Centre pour l'économie régionale, les transports et le tourisme ; Université Luigi Bocconi, Milan
2. Dr Francesco BELLA	Services de l'Etat	Direction générale du développement durable Ministère de l'environnement
3. Dr Marisa BELVISI	Services de l'Etat	Agence nationale pour la protection de l'environnement
4. Ing. Andrea BENEDETTO	Services de l'Etat Université	Membre de la commission d'évaluation de l'impact sur l'environnement
5. Prof. Carlo BENEDETTO	Université Consultant	Professeur à la faculté de génie civil de l'université de Rome 3
6. Dr Carlo BOERI	Services de l'Etat	Directeur de l'agence nationale pour la protection de l'environnement
7. Arch. Susi BOTTO	Collectivités locales	Unité des grandes infrastructures et d'évaluation de l'impact sur l'environnement, Province de Milan
8. Ing. Fabio CROCCOLO	Services de l'Etat	Directeur du service des relations internationales au ministère de l'infrastructure et des transports
9. Ing. Pasquale D'ANZI	Services de l'Etat	Ministère de l'infrastructure et des transports
10. Prof. Maria Rosario DE BLASII	Université Consultant	Professeur à la faculté de génie civil de l'université de Rome 3
11. Sénateur Anna DONATI	Services de l'Etat Politicienne	Sénateur, Sénat de la République, groupe des verts
12. Dr Marco FELISA	Collectivités locales	Unité des grandes infrastructures et d'évaluation de l'impact sur l'environnement, Province de Milan
13. Dr Francesco LA CAMERA	Services de l'Etat	Directeur à la direction générale du développement durable, Ministère de l'environnement
14. Prof. Eliot LANIADO	Université	Professeur à la faculté des sciences appliquées Ecole polytechnique de Milan
15. Dr Elio MANTI	Services de l'Etat	Direction générale du développement durable Ministère de l'environnement
16. Dr Andrea NARDINI	Services de l'Etat	Direction générale du développement durable Ministère de l'environnement
17. Dr Silvio PANCHERI	Services de l'Etat	Directeur de l'unité d'évaluation Ministère des affaires économiques
18. Dr Manuela PANZINI	Collectivités locales	Aménagement du territoire (Assetto del territorio) Province de Milan

19. Arch. Roberto PARMA	Collectivités locales	Directeur de l'unité des grandes infrastructures et d'évaluation de l'impact sur l'environnement, Province de Milan
20. Dr Cristina PICCARDI	Services de l'Etat	Commission des infrastructures, Service des études, Bureau des recherches dans le domaine des infrastructures et des transports, Sénat de la République
21. Ing. Marco POMPILIO	Collectivités locales	Directeur du service de l'aménagement du territoire Province de Milan
22. Prof. Marco PONTI	Consultant Université	Directeur du bureau de consultants pour les transports et l'aménagement du territoire Professeur à l'école polytechnique de Milan
23. Dr Mauro RAVASIO	Université Consultant	CERTET - Centre pour l'économie régionale, les transports et le tourisme, Université Luigi Bocconi, Milan
24. Dr Aldo RAVAZZI	Services de l'Etat	Direction générale du développement durable Ministère de l'environnement
25. Dr ANDREA RICCI	Consultant	Institut d'étude de l'informatique et des systèmes - Bureau de consultants
26. Prof. Maria Rosa VITTADINI	Université	Professeur à l'école d'architecture de l'Université de Venise (ex président de la commission d'évaluation de l'impact sur l'environnement et directeur à la direction générale de l'évaluation de l'impact sur l'environnement du ministère de l'environnement de 1997 à 2002)

---

## BIBLIOGRAPHIE

- Alvi R., Benedetto A. et D'Amato B. (2001) Punti di forza e di debolezza della VIA alla luce della recente approvazione delle normative regionali. Il caso delle infrastrutture di trasporto. Rapport présenté au IVe Congrès national de AIV, Bari, 5 - 7 avril 2001.
- Baldizzone G., Montemurri V. et Panzini M. (2002) *La Valutazione Strategica del Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale*. Document de synthèse, juin 2002, Province de Milan, accessible sur [<http://www.provincia.milano.it>].
- Belvisi M., Cavazza S., Chinotti O., Di Stefano A., Garbelli P. et Nasini M. (2000) *La V.I.A. in Italia - Problemi e Prospettive : Le normative delle regioni et delle provincie autonome*. Rapport présenté au XII Convegno Nazionale Analisti Ambientali, Pise, 9 - 10 novembre 2000 sur Lo Stato di applicazione comparato delle normative di V.I.A. regionale.
- Benedetto A., Cattena C. et D'Amato B. (1998) I piu recenti sviluppi in materia di valutazione delle compatibilità ambientali. *Documenti del territorio*, XII(37), 13 - 21.
- Benedetto C. et De Blasiis M. (1996) *Istruzioni per la redazione dei progetti di strade e degli studi d'impatto ambientale*. Colonna di Ingegneria delle Infrastrutture Viarie. Rome, International Publisher Service.
- Brambilla M. (2001) Analisi Costi-benefici del Progetto del Ponte sullo Stretto di Messina. Partie d'une thèse de doctorat non publiée.
- Comité interministériel de programmation économique (1999) Delibera n° 106 su : Legge N. 449/98 : Finanziamento Studi Fattabilità ed Approfondimenti Tecnici per il Mezzogiorno a Carico delle Risorse Riservate alle Infrastrutture. Rome, CIPE.
- Commission européenne (2001) Directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, Luxembourg, 27 juin 2001 (PE-CONS 3619/3/01 REV 3) Accessible sur : [europa.eu.int/comm/environment/eia/sea-support.htm](http://europa.eu.int/comm/environment/eia/sea-support.htm) (04/07/01)
- De Blasiis M. R. (2002) Strade e Ambiente. *Quarry and Construction*, février (2): 103 - 110.
- Debernardi A. (2001) La Vas e le strategie nazionali per lo sviluppo (dei trasporti). Rapport présenté au *Seminario sulla Valutazione Ambientale Strategica* organisé par le ministère de l'environnement, Rome, 28 - 29 novembre 2001. Accessible sur [<http://www.minambiente.it/sito/settori-azione/via/vas>] (15/8/01).

- Fontana M. et Zatti A. (2001) *National Self-Review of Urban Travel Sustainable Policy in Italy*. Rapport établi pour la Conférence Européenne des Ministres des Transports et l'OCDE dans le cadre du projet sur la mobilité urbaine durable, Paris.
- Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (2001) Legge 21 dicembre 2001 n. 443. Delega al Governo in materia di infrastruttura ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive. *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, N 279/L, 27 décembre 2001.
- Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (2002) Legge obiettivo : 1 Programma delle infrastrutture strategiche. Delibera n. 121/2001. *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, N.68 série générale, 21 mars 2002.
- Marcial Echerique & Partners (2000) Framework for Analytical Service Options. Rapport final sur le projet ATOM (1999-AM.11172), décembre 2000. Projet de la Commission européenne financé par le programme RTD Transport du 5<sup>e</sup> programme-cadre. Les partenaires sont : Beratergruppe Verkehr + Umwelt GmbH, Finnish Government Institute for Economic Research et Istituto di Studi per l'Informatica e i Sistemi. Bruxelles, Commission européenne.
- Ministère de l'économie et des finances (2002) Quarto Rapporto del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo - 2000-2001. Rome, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato.
- Ministère des transports et de la navigation (2001) *Piano generale dei trasporti e della logistica*. En collaboration avec le ministère des travaux publics et le ministère de l'environnement, janvier 2001. Rome, Ministère des transports et de la navigation.
- Ministères des travaux publics et du Trésor (2001) Collegamento Sicilia - Continente - Consegna dell'executive summary predisposto dall' Advisor - Relazione di accompagnamento redatta dall'amministrazione. Rome, Ministère des travaux publics et ministère du Trésor, Bilancio e Programmazione Economica.
- Pancheri S. (2001) Prefazione in *Investire in Infrastrutture - La convenienza economica dei progetti di trasporto* (édité par Senn L. et Ravasio M.) Milan, Egea S.p.a.
- Ponti M. (2000) I costi esterni del trasporto e le linee politiche che ne derivano, *Economia Pubblica*, mai 2000.
- Ponti M. (2001) L'analisi che non fu fatta. *Meridiana*, n° 41. Rome, Donizelli Ed.
- Province de Milan (2002) Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale - Norme di Attuazione. Milan. Province de Milan.

## NOTES

1. La Commission a été instaurée par la loi 67/88 dont le fondement juridique est constitué par l'article 6 de la loi 394/86 portant création du ministère italien de l'environnement.
2. Le Piano Generale dei Trasporti, 2001 a été adopté par le gouvernement le 14 mars 2001.
3. Le plan général des transports de 2001 se substitue au plan précédent, qui avait été mis à jour le 29 août 1991.
4. Sistema Nazionale Integrato dei Trasporti (SNIT).
5. Sistema Informativo per il Monitoraggio e la Pianificazione dei Trasporti (SIMPT).
6. Programma Operativo Nazionale Trasporti 2001.
7. Piani Urbani della Mobilità (PUM) et Piani Urbani del Traffico (PUT).
8. Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE).
9. Il convient de souligner qu'en italien, la notion de "planification" se rend souvent par un terme qui signifie "programmation" et qui désigne des activités de plus haut niveau destinées à fixer des orientations et à chiffrer des investissements futurs. Dans la présente étude, le terme "planification" doit être interprété dans le sens du terme italien "programmazione".
10. Intese di programma (IIP) (projets de programme); Accordi di Programma Quadro (APQ) (programmes-cadres); Patti territoriali (pactes territoriaux); Progetti integrati territoriali (PIT) (projets territoriaux intégrés), Piani d'area (plans de secteur).
11. Intesa Istituzionale Programma (IIP) et Accordi di Programma Quadro (APQ).
12. Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri du 27 décembre 1988, tel qu'il a été modifié par la suite.
13. Les conférences ont été instaurées par le décret présidentiel intitulé "Atto di indirizzo e coordinamento" du 12 avril 1996.
14. Agenzia Nazionale per la Protezione dell'Ambiente (ANPA) et Agenzie Regionali per la Protezione dell'Ambiente (ARPA).
15. Le cadre législatif qui régit les projets d'infrastructure et les études de faisabilité se compose de la loi-cadre 109/94 sur les travaux publics (et son règlement d'application DPR 554 du 21 décembre 1999), du décret ministériel du 21 juin 2000 fixant à trois ans la durée de la période de planification arrêté en application de la loi-cadre 109/94 et des décisions (delibera) 106/1999 et 135/1999, annexe B, du CIPE définissant les conditions minimales auxquelles les études de faisabilité doivent répondre.
16. Les régions de l'objectif 1 constituent une des catégories de régions définies par le règlement relatif aux Fonds structurels européens, un des principaux instruments financiers de la politique de développement

régional de l'Union européenne. Le site <http://www.europa.eu.int/comm/regional-policy/funds//prord/sf-en.htm> contient plus d'informations à ce sujet.

17. Cette question des options s'est révélée assez épineuse. L'option pont avait déjà fait l'objet de nombreuses études longues et détaillées qui avaient coûté plusieurs milliards de livres. Etant donné les délais dans lesquels cette nouvelle étude devait être réalisée, les consultants n'ont pas pu analyser les autres options avec le même luxe de détails et ont donc comparé l'option pont à une réorganisation complète du système actuel de transbordeurs en se focalisant sur les questions d'infrastructures, d'organisation et de retombées commerciales.
18. Plusieurs interviewés qualifient ainsi d'incomplètes les analyses coûts-avantages réalisées ces dernières années pour quelques projets de grande envergure, dont le métro de Bologne. Au cours de la préparation de l'appel d'offres, il a été décidé, après de longues discussions sur l'opportunité ou non d'une clause imposant la réalisation d'une analyse coûts-avantages complète, de ne pas faire spécifiquement référence à ce genre d'analyse. Bologne possédait un réseau assez étendu de tramways. Le nouveau gouvernement a ramené le projet de métro au premier plan, en s'appuyant sur une analyse qui traduisait simplement les coûts en avantages ou, pour reprendre les termes d'un autre interviewé, "les principaux avantages sont ceux que procure la création d'emplois".
19. Parmi les avantages, il y aurait les économies sur les coûts totaux du transport et les incidences sur les valeurs de l'immobilier, tandis que, parmi les coûts, il y aurait eu ceux de l'investissement et de l'entretien (Baccelli, commentaire personnel).
20. Ces phases sont décrites en détail dans la section "Evaluation de l'impact sur l'environnement" du chapitre 2.
21. Le terme « territorial » se réfère au territoire qui relève de l'autorité d'un gouvernement provincial.
22. L'évaluation du plan hydrologique de la Valtellina réalisée à la fin des années 1990 montre qu'une évaluation stratégique de l'impact sur l'environnement a aussi cette fonction.
23. L'EES a eu cette fonction dans le cas de la "Romea", une des cinq études pilotes cofinancées par la Commission européenne qui a été réalisée par Benedetto et De Blasiis en 1998-99. Il y a lieu de se référer, pour plus de détails, à Bina O. (2001) *Strategic Environmental Assessment of Transport Corridors : Lessons learned comparing the methods of five Member States*, rapport final établi par Environmental Resources Management pour la DG Environnement de la Commission européenne en janvier 2001. Le rapport est accessible sur <http://europa.eu.int/comm/environment/eia/sea-support.htm> (01/06/01).
24. Il a été reproché à l'EES des plans financés par les fonds structurels européens de négliger l'aspect essentiel qu'est la participation du public.
25. La notion englobe ici l'ensemble des activités qui soutiennent la définition d'une politique, d'un plan, d'un programme ou d'un projet de transport.

## PAYS-BAS

### Expériences de l'évaluation des projets de transport : contenu et contexte d'un programme de recherche sur les effets économiques des infrastructures (OEEI) mis en oeuvre\*

#### TABLE DES MATIERES

<b>Introduction .....</b>	<b>113</b>
<b>1. Aperçu historique de l'OEI .....</b>	<b>113</b>
<b>2. Description du cadre .....</b>	<b>114</b>
Un cadre d'évaluation globale fondé sur l'économie du bien-être.....	114
Un seul taux de rentabilité ? .....	115
Quelques aspects généraux importants du cadre d'évaluation globale .....	115
<b>3. Mise en œuvre des recommandations de l'OEI .....</b>	<b>118</b>
Projets d'importance nationale .....	118
Autres projets de transport relevant de l'administration centrale.....	119
Projets de transport pouvant relever des administrations locales .....	119
<b>4. Résultats et enseignements à tirer de l'application du cadre de l'OEI aux Pays-Bas .....</b>	<b>119</b>
Processus .....	119
Contenu .....	120
<b>5. Recommandations pour l'évaluation des projets de transport .....</b>	<b>121</b>
Développement durable.....	121
Un cadre d'évaluation globale harmonisé .....	121
Une présentation uniforme des effets .....	121
L'évaluation des projets de transport : un processus itératif .....	121
La gestion du « contexte » revêt autant d'importance que le « contenu » du cadre d'évaluation .....	121
<b>Références .....</b>	<b>123</b>

---

\* Rapport rédigé par M. Freddie Rosenberg et M. Jan Prij, Centre de recherche sur les transports, ainsi que par Mme Nathalie de Koning, Ministère des Transports, des Travaux publics et de la Gestion des eaux.





## INTRODUCTION

En 1998, un programme de recherche de vaste portée sur les effets des infrastructures (OEI) a été lancé à la demande du ministère des Transports, des Travaux publics et de la Gestion des eaux ainsi que du ministère des Affaires économiques. En 2000, les résultats de ce programme ont été rassemblés dans un manuel et un rapport comportant huit sections. Le Programme OEI a débouché sur l'établissement d'un cadre d'évaluation globale qui n'est pas seulement axé sur les effets économiques ou des critères unidimensionnels, tels que la valeur nette actuelle dans l'analyse coûts-avantages classique, mais sur une méthode d'évaluation intégrée visant à renseigner les décideurs sur les différents aspects économiques, environnementaux et sociaux des projets relatifs aux transports. Désormais, les grands projets en la matière qui appellent une décision des pouvoirs publics doivent faire l'objet d'une évaluation des effets des infrastructures (OEI). Ce document présente (1) un aperçu historique de l'OEI, (2) une description du cadre, (3) la mise en œuvre des recommandations de l'OEI, (4) les principaux enseignements à tirer de l'OEI et (5) des recommandations pour l'évaluation des projets de transport.

### 1. APERÇU HISTORIQUE DE L'OEI

Depuis quelques années, plusieurs centres de recherche économique néerlandais travaillent, à la demande du ministère des Transports, des Travaux publics et de la Gestion des eaux ainsi que du ministère des Affaires économiques, sur un programme de recherche appelé OEI (effets des infrastructures).<sup>1</sup> Ce programme a été lancé à la suite d'un vif débat entre experts à propos du rendement social des grands projets de transport, du type de la ligne de fret ferroviaire de Betuwe, et d'un large éventail d'approches non compatibles utilisées pour évaluer les avantages des transports.<sup>2</sup> Les grands écarts entre les résultats des diverses évaluations des incidences économiques des projets s'expliquent, en partie, par des différences entre les méthodes et les définitions utilisées. Ces disparités ont entamé la confiance du public dans les évaluations des projets, ce qui a empêché de réaliser une évaluation sociale fiable. Or, les responsables politiques sont appelés à prendre des décisions concernant des projets de transport. Il est inévitable que de telles décisions comportent des risques, notamment liés à l'incertitude sur l'évolution et les incidences futures. Dans ces conditions, des informations fiables et adaptées à l'action des pouvoirs publics sont indispensables. Dans cette perspective, l'OEI visait un double objectif :

1. Obtenir une acceptation plus large concernant le cadre méthodologique à utiliser pour les évaluations sociales des projets de transport et les effets à prendre en compte dans ce cadre.

2. Offrir des instruments de recherche pour définir les effets des projets de transport ainsi que pour établir leur contribution au bien-être et à l'équité.

Le programme a conduit à recommander l'application, pour les projets de transport, d'un cadre d'évaluation globale rendant possible une description intégrée et transparente des incidences. Cette recommandation a recueilli une large approbation des participants et des institutions de recherche qui ont pris part à l'OEI. Dans le cadre conçu pour l'OEI, toutes les incidences sociales associées directement ou indirectement aux projets sont passées en revue et des méthodes sont proposées pour déterminer leur contribution au bien-être national et leurs effets redistributifs. L'OEI fournit des outils pour décrire et, chaque fois qu'il en existe la possibilité, chiffrer ces incidences et les incertitudes qui y sont liées.

Ces analyses ne peuvent nullement se substituer à la prise de décisions politiques. Néanmoins, elles visent à faire en sorte que ces décisions soient prises sur la base d'informations pertinentes, en utilisant des termes sans équivoque et en faisant reposer les évaluations sur des bases solides. Le cadre d'évaluation des projets de transport devrait être considéré, par-dessus tout, comme un outil méthodologique : il structure le processus et permet aux chercheurs de bien cibler leurs débats. Il devrait toujours avoir pour but de produire des informations objectives, et non une seule et unique vérité absolue. En outre, la primauté du politique doit toujours demeurer primordiale.<sup>3</sup>

## 2. DESCRIPTION DU CADRE

Les résultats de l'OEI ont été consignés dans huit sous-rapports et intégrés par le CPB (Bureau central du Plan des Pays-Bas) et le NEI (Institut néerlandais d'économie) dans un rapport intitulé "Evaluation of Infrastructure Projects : guide for cost-benefit analysis" (Evaluation des projets d'infrastructure : Manuel pour l'analyse coûts-avantages). Un résumé de ces sous-rapports est présenté dans cette section, en décrivant le cadre adopté. Les résultats obtenus sont, dans une large mesure, fondés sur les contributions des autres instituts de recherche ayant participé au projet OEI.<sup>4</sup>

### **Un cadre d'évaluation globale fondé sur l'économie du bien-être**

Une évaluation purement financière des projets de transport ne prend en considération que leurs effets sur les usagers et les investisseurs. C'est la méthode habituellement retenue par les entreprises dans le secteur privé pour effectuer une analyse coûts-avantages classique. Le champ couvert avec cette méthode est toutefois beaucoup trop étroit, à l'évidence, pour rendre compte des effets au niveau de la collectivité. C'est pourquoi, dans plusieurs pays, des cadres ont été élaborés en vue d'élargir l'évaluation. Une démarche pour ce faire consiste à présenter un cadre d'évaluation globale pour la collectivité dans son ensemble prenant en considération les incidences économiques, les effets sur l'environnement et les effets sociaux de portée plus générale. C'est l'approche retenue aux Pays-Bas et elle couvre un champ plus vaste que celui de la méthode désignée, en règle générale, par le terme "d'analyse coûts-avantages sociaux".

Le cadre de l'OEI nécessite une description générale de tous les effets, y compris les effets redistributifs ainsi que les incidences sociales et environnementales qui ne peuvent pas faire l'objet d'une évaluation monétaire. Ceux-ci devraient être pris en compte précisément en raison de leurs conséquences pour le bien-être et l'équité. Citons, par exemple, l'impact sur un paysage exceptionnel ainsi que les avantages et les inconvénients pour différents groupes de la collectivité.

La recommandation du manuel qui importe le plus est celle qui préconise l'adoption de cette approche de l'économie du bien-être au sens large pour les projets de transport. Cela suppose que l'on utilise, pour évaluer les investissements de l'administration nationale dans les transports, un cadre d'évaluation globale.

Le cadre adopté vise à réaliser une évaluation détaillée, qui ne peut être faite que sur la base d'informations exhaustives. Des expériences analogues intéressantes ont été menées au Royaume-Uni, pour élargir la pratique d'évaluation afin de saisir les incidences importantes du point de vue politique des transports sur la collectivité et l'environnement qui ne sont pas prises en compte dans les méthodes d'évaluation économique classiques.<sup>5</sup>

### **Un seul taux de rentabilité ?**

Dans la méthode classique d'analyse coûts-avantages et dans l'analyse des coûts-avantages sociaux, on cible généralement un critère, notamment la valeur nette actuelle ou le taux de rentabilité. A la base, l'idée est de rassembler tous les types d'incidences dans le cadre d'une analyse de la rentabilité. Or, ce type d'analyse ne suffit pas pour prendre des décisions concernant des projets de transport. En outre, il est souvent impossible d'en effectuer une qui soit fiable. Lorsque des aspects redistributifs sont en jeu, ou qu'un paysage exceptionnel est touché, on ne peut pas déterminer des "prix" utiles. Qui plus est, le projet lui-même et l'environnement dans lequel il doit être exécuté soulèvent de nombreuses incertitudes. Par conséquent, il n'est ni possible ni souhaitable d'exprimer la valeur des projets de transport exclusivement en termes de taux de rentabilité. En effet, ce paramètre ne rendra pas compte de l'incertitude, ni des effets dont le prix n'a pas été chiffré et pour lesquels on ne peut pas trouver de valeur monétaire fiable. L'utilisation de différents scénarios permet de saisir l'incertitude. L'OEI préconise de consigner à part les incidences qui ne peuvent pas être exprimées en termes monétaires. Bien que ces incidences n'entrent pas dans les calculs de la rentabilité, des informations quantitatives aussi complètes que possible sont fournies les concernant, ce qui permet de faire un tour d'horizon systématique de tous les effets d'un projet de transport sur la collectivité. On trouvera dans le tableau ci-après un exemple de ce type de synthèse.

### **Quelques aspects généraux importants du cadre d'évaluation globale**

Nous ne présentons pas ici en détail les divers sous-éléments du cadre global de l'OEI, dont l'encadré ci-après mentionne brièvement le contenu. Il convient toutefois d'en examiner certains éléments généraux pour l'interpréter.

Le cadre d'évaluation devrait être considéré comme l'étape finale d'un grand nombre d'analyses rassemblées à l'intérieur du cadre global. Les étapes ne sont pas abordées une fois pour toutes, car la manière de procéder pour l'analyse coûts-avantages peut être considérée comme un processus itératif. Certains éléments analysés de façon approximative à un stade précoce de la recherche peuvent nécessiter des révisions à des stades ultérieurs, au fur et à mesure que l'on obtient des informations supplémentaires à partir d'autres études.

La formulation du scénario de référence et des variantes est essentielle pour l'analyse. Les effets des projets peuvent se définir comme étant les différences entre l'évolution si le projet est mis en œuvre (variante) et en l'absence de projet (scénario de référence). La construction du scénario de référence est donc tout aussi décisive pour le résultat de l'évaluation que la configuration des variantes (autrement dit, l'évolution prévue en termes d'effets sur le bien-être et d'équité si l'une quelconque des variantes est mise en œuvre).

Tableau 1. **Synthèse du mécanisme d'évaluation de l'ÓEI pour un projet fictif**  
Montants en valeurs nettes actuelles

	Analyse financière	Relative à
<b>Avantages</b>		
Effets directs		
- recettes d'exploitation	3 à 4 milliards d'EUR	
- avantages pour les usagers	2.25 à 3 milliards d'EUR	75 à 100 millions d'heures de temps de trajet
Effets indirects / incidences économiques plus larges	0 à 2 milliards d'EUR	Avantages d'échelle et d'efficience
Environnement : émissions évitées	<u>0.25 à 0.5 milliards d'EUR</u>	2 à 4 millions de tonnes de CO <sub>2</sub>
Avantages Totaux	5.5 à 9.5 milliards d'EUR	
<b>Coûts</b>		
Effets directs	4 à 4.5 milliards d'EUR	
- Investissement	1 milliard d'EUR	
- Entretien	<u>1 milliard d'EUR</u>	
- Exploitation	6 à 6.5 milliards d'EUR	
Coûts Totaux		
<b>Eléments Non-Monétaires</b>		
Effet de répartition (entre groupes et régions)	+ NM1 - NM2	Différence de revenu : - 10% 500 ha
Paysage et nuisances		1 000 personnes affectées par la nuisance
<b>Conclusion : dans l'évaluation politique, le solde en Euros doit être mis en balance avec les éléments NM qui ne peuvent pas être traduits aisément en termes monétaires.</b>		

La question de l'incertitude devrait être traitée à l'intérieur du cadre. Les résultats de l'analyse coûts-avantages classique sont des valeurs nettes actuelles et un ratio coûts-avantages. Il arrive souvent que les incertitudes liées à ces résultats ne soient pas consignées. Dans notre approche, plus poussée que l'évaluation purement économique, il est recommandé d'analyser les incertitudes sous-jacentes dans le calcul des prix et des quantités et d'en rendre compte, notamment en utilisant

l'analyse des scénarios pour se faire une idée des incertitudes concernant les évolutions possibles à long terme, ou bien en vérifiant la solidité des paramètres décisifs et des valeurs utilisées. La mise en œuvre d'un projet par étapes ou son report permet aussi de limiter les risques, puisque cela laisse plus de temps pour élucider certaines évolutions et ménage une certaine souplesse, des choix étant alors possibles à des étapes ultérieures.

### Encadré 1. Éléments du cadre d'évaluation

#### **Estimation des effets directs**

Les avantages pour les usagers, appelés "avantages directs" d'un projet de transport, se retrouvent, dans une large mesure, dans les effets du projet sur les flux de transport ainsi que dans la valeur que les usagers des transports attachent aux possibilités de déplacement offertes par le projet. Dans le cadre d'évaluation, il est recommandé d'utiliser un modèle pour estimer les flux de transport. Il conviendrait d'estimer de manière cohérente les réactions des fournisseurs et des demandeurs des services dont le projet permet d'assurer la prestation. Dans le domaine des transports, les prévisions ne sont pas seulement à la base de la détermination des effets directs : les effets indirects et les effets externes des projets sont étroitement liés à l'effet direct du transport. Par conséquent, pour obtenir une estimation fiable des effets indirects, il faut mettre en évidence le rapport avec les avantages liés au transport.

#### **Estimation des effets indirects**

Les projets de transport n'ont pas uniquement des effets sur les usagers et les exploitants : une partie des avantages qu'en tirent les usagers se répercute sur d'autres acteurs, d'où une influence sur l'économie dans son ensemble. L'analyse coûts-avantages classique repose sur l'hypothèse d'une concurrence parfaite, au sens où l'impact d'un projet est parfaitement reflété dans les prix des avantages pour les usagers. Les incidences sur l'ensemble de l'économie ne font que traduire ces variations des avantages pour les usagers. Dans le cadre d'évaluation globale utilisé aux Pays-Bas, nous tenons compte du fait que cette logique ne se vérifie pas dans la réalité, et ce pour deux raisons : les coûts et les avantages peuvent se faire sentir au niveau international et, par conséquent, leur effet global pourrait être favorable ou défavorable aux Pays-Bas. Il peut aussi se produire des effets sur le bien-être en cas de réduction des imperfections du marché, par exemple si le fonctionnement du marché du travail s'améliore à la faveur de nouvelles possibilités de transport. Ces effets indirects peuvent être estimés à l'aide de la méthode des fonctions de production, d'études de cas et de travaux sur le terrain ou de modélisations très complexes.

#### **Estimation des effets externes**

Il est recommandé de commencer par établir une liste de tous les effets externes qui importent (par exemple, effets sur le "bruit", les "émissions" et la "sécurité") et dont il faut tenir compte. En outre, il est préconisé d'utiliser des méthodes uniformisées pour les évaluer en termes monétaires. Le manuel donne un aperçu des méthodes utilisées pour attribuer une valeur aux incidences sur l'environnement.

#### **Coûts**

Les coûts de la mise en œuvre du projet sont un élément important dans l'évaluation.<sup>6</sup> L'indemnisation des personnes lésées par le projet peut donner lieu à des coûts supplémentaires. En pratique, les coûts augmentent souvent pendant le processus décisionnel car on ne connaît pas à l'avance les coûts des nouvelles dispositions à prendre pour atténuer des incidences négatives. Cette incertitude devrait être prise en considération, dans toute la mesure du possible, lors de l'évaluation du projet.

#### **Effets sur l'équité et la répartition**

Aux fins de l'évaluation du point de vue du bien-être de la collectivité, des informations concernant les effets des projets de transport sur les investisseurs et les usagers ("effets directs"), les incidences économiques plus générales ("effets indirects") et les effets externes sont nécessaires. Néanmoins, pour emporter l'adhésion politique à l'égard des projets de transport, les effets sur la répartition et l'équité revêtent une importance pour le moins égale. C'est pourquoi, dans le cadre de l'OEI, il faut également donner un complément d'information sur les coûts et les avantages, concernant leur répartition entre tous les usagers, tous les résidents d'une zone et toutes les régions, ainsi que l'impact probable sur les secteurs public et privé.

### 3. MISE EN ŒUVRE DES RECOMMANDATIONS DE L'OEI

Les lignes directrices pour la mise en œuvre de l'OEI ont été achevées en 2000. Les instituts de recherche concernés sont convenus d'utiliser le cadre principal créé sur la base de leurs pratiques d'évaluation. Le gouvernement a approuvé les lignes directrices et la méthodologie décrites, et les juge utiles pour se faire une idée générale et claire des coûts et des avantages des projets. Pendant les recherches, plusieurs gestionnaires de grands projets de transport ont vérifié les résultats provisoires. Les lignes directrices se composent de deux parties, la première à l'intention des gestionnaires de projets et des décideurs politiques, et la seconde à l'intention des spécialistes censés appliquer le cadre d'évaluation.

Les lignes directrices établissent un cadre méthodologique pour l'évaluation des projets d'infrastructures qui permet de dépasser l'analyse coûts-avantages classique pour réaliser une étude de vaste portée, multidimensionnelle et transparente des incidences des projets. Tout est fait pour exprimer les effets en valeurs monétaires et, quand c'est impossible, ceux-ci sont définis en termes quantitatifs ou qualitatifs. Outre les incidences économiques, les effets sur l'environnement et la sécurité, par exemple, retiennent l'attention. L'étude fait le point des effets au niveau national, ainsi que des effets redistributifs, notamment entre certaines catégories de la population ou certaines régions géographiques. De surcroît, elle fait explicitement état des risques potentiels et des incertitudes. Il en résulte un inventaire intégré et transparent de tous les effets du projet.

Les Ministres ont transmis par lettre au Parlement néerlandais des directives pour l'application de l'OEI, en distinguant trois catégories de projets :

1. Les grands projets de transport. On entend par là les nouveaux projets jugés d'importance nationale, par exemple la construction d'une liaison ferroviaire à grande vitesse ou l'aménagement des grandes « plateformes » que sont Rotterdam et Schiphol.<sup>7</sup>
2. Les autres projets de transport relevant de l'administration nationale.
3. Les projets d'importance locale ou régionale, sans affectation spécifique de crédits par l'administration centrale.

#### **Projets d'importance nationale**

Pour les projets d'importance nationale, le cadre de l'OEI doit être appliqué en deux phases pendant le processus de décision.

- Dans la phase préliminaire, au cours de laquelle il reste à parachever la définition des problèmes spécifiques alors que l'on n'a encore qu'une idée générale des aspects à aborder et des solutions possibles, une évaluation exploratoire rapide est nécessaire, sur la base d'informations globales et d'indicateurs statistiques.
- Il faut procéder à une évaluation plus approfondie à une étape ultérieure du processus décisionnel. A ce stade, il faut suivre le plan de la procédure d'évaluation décrit dans les lignes directrices et, dans ce cadre, recenser le plus grand nombre possible d'effets.

Pour ces projets d'importance nationale, il est préconisé de constituer une commission d'experts, pour garantir la qualité des procédures d'évaluation et des méthodes utilisées. Le recours à une commission peut également inspirer confiance dans l'évaluation elle-même et favoriser l'acceptation de ses résultats.

### **Autres projets de transport relevant de l'administration centrale**

Pour les autres projets de transport relevant de l'administration centrale, le recours à l'OEI est recommandé dans les deux phases du processus décisionnel pour étayer la prise de décision du ministre. Afin de vérifier si l'OEI se prête bien à ce type de projets, plusieurs projets expérimentaux ont été choisis pour les évaluer en suivant la méthode appliquée dans ce cadre.<sup>8</sup>

### **Projets de transport pouvant relever des administrations locales**

Tous les projets de transport ne sont pas de la compétence décisionnelle de l'administration nationale. Pour les petits projets (<250 millions d'EUR), les administrations locales peuvent décider elles-mêmes. Pour cette catégorie de projets, à la différence des deux premières, il n'est pas prévu de rendre obligatoire l'application de l'OEI. Elle est recommandée uniquement comme instrument servant à préparer la prise de décision.

## **4. RESULTATS ET ENSEIGNEMENTS A TIRER DE L'APPLICATION DU CADRE DE L'OEI AUX PAYS-BAS**

Au cours des deux dernières années, les lignes directrices ont été utilisées pour évaluer plusieurs projets d'infrastructures d'importance nationale, par exemple l'aménagement de Maasvlakte, l'extension de l'aéroport de Schiphol et la ligne ferroviaire du Zuiderzee qui a été proposée pour relier l'ouest et le nord du pays. Au début de 2002, on a évalué l'utilisation, le rôle et la situation de l'OEI.<sup>9</sup> L'évaluation montre que l'OEI recueille une large adhésion parmi les personnes interrogées. Les études des effets ont contribué à l'objectivité du processus décisionnel, les informations étant présentées de manière plus structurée. En utilisant l'OEI dès le début, il est possible de choisir et d'approfondir les possibilités les plus prometteuses.<sup>10</sup> En outre, l'utilisation de l'OEI a permis d'établir une terminologie commune à divers instituts de recherche.

Certains commentaires critiques ont été formulés également, sur le processus et le contenu. Dans l'ensemble, l'évaluation a permis d'avancer seize recommandations.

### **Processus**

1. Il est nécessaire d'enrichir les connaissances partagées entre les acteurs concernés à propos de la portée de l'OEI et, en particulier, de clarifier les relations entre l'analyse coûts-avantages classique et l'évaluation globale des effets dans le cadre de l'OEI.



2. Rares sont les instituts de recherche capables d'appliquer l'OEI. Une concurrence plus vive pourrait encourager la mise au point de nouvelles méthodes et de nouveaux modèles d'estimation et d'évaluation, ainsi que réduire le risque de voir quelques acteurs seulement jouir du monopole de l'expertise en la matière.
3. La gestion des connaissances, par exemple la 'codification des connaissances tacites', s'impose pour que l'expérience acquise lors de la mise en œuvre de projets puisse profiter à d'autres.
4. L'évaluation systématique et globale des effets ne devrait pas se limiter aux solutions de transport. Il existe bel et bien un risque de définir trop étroitement des projets. En général, l'évaluation ne devrait pas commencer par l'analyse de variantes trop précisément définies, mais laisser la possibilité d'envisager des solutions prometteuses aux problèmes sous l'angle plus large du bien-être. Par conséquent, il conviendrait d'inclure dans l'évaluation des interventions autres que des projets concernant exclusivement les transports chaque fois que les circonstances s'y prêtent.
5. En théorie, une évaluation exploratoire rapide est nécessaire dans la phase préliminaire du processus décisionnel et une évaluation plus approfondie s'impose à un stade ultérieur. En pratique, on constate une tendance à réaliser des évaluations approfondies dès le début de ce processus, ce qui demande plus de temps. On peut se demander s'il est judicieux de privilégier cette manière de procéder.
6. Il faudrait renforcer l'articulation méthodologique entre la procédure d'évaluation environnementale et l'évaluation globale des effets dans le cadre de l'OEI et étudier les moyens d'y parvenir. Il y a lieu, en particulier, de définir très clairement le scénario de référence.

## **Contenu**

7. Il importe que l'échange de connaissances soit dynamique. La portée et la teneur de la procédure d'évaluation suscitent encore un vif débat. Les informations sur l'OEI doivent circuler entre un plus grand nombre d'acteurs. A cet effet, il sera utile de mettre en commun les meilleures pratiques et de créer des 'pools de connaissances'.
8. Il s'impose d'affiner plusieurs aspects liés au contenu, par exemple l'attribution de valeur au risque.
9. Il faudrait améliorer les connaissances théoriques et empiriques sur les effets économiques indirects des transports.
10. Il est pris acte de l'importance que revêt le perfectionnement des méthodes ainsi que l'acquisition d'expérience, aux niveaux national et international, concernant l'attribution de valeurs aux effets externes (impacts sur l'environnement, sécurité, bruit).
11. Il faudrait mettre au point un mode de présentation uniforme de la répartition des effets selon les régions et les catégories de la population dans le cadre d'évaluation.

12. Il importe également d'élaborer une définition claire du scénario de référence, solidement étayée au plan théorique et exploitable au plan pratique.
13. La gestion des connaissances et de l'information, par exemple en créant une base de données, est importante pour évaluer les effets.
14. Il s'impose d'approfondir les connaissances sur l'évaluation des projets de transport de marchandises.
15. Il est nécessaire de poursuivre les recherches sur les effets spécifiques des infrastructures ponctuelles.
16. Il faut définir des lignes directrices pour une présentation équilibrée des résultats de l'évaluation.

Les seize aspects susceptibles d'amélioration ont été repris dans un programme d'action à mettre en œuvre prochainement. Ce programme sera axé sur le processus, mais l'étude des questions relatives au contenu commencera simultanément. Un thème qui présente un intérêt particulier est celui de la communication concernant l'OEI. Au cours des deux années écoulées, l'accent était mis sur son utilisation. Les participants se sont fait leur propre idée de l'OEI, chacun d'eux privilégiant les aspects qui l'intéressaient. En conséquence, il y a plusieurs interprétations de ce que devrait recouvrir l'OEI, depuis les effets économiques seulement jusqu'à toutes les incidences à prendre en compte pour une vue d'ensemble intégrée. En outre, il subsiste de nombreux malentendus à propos de l'OEI, dont témoignent notamment des observations telles que 'seul l'argent compte', la 'comptabilité' prime sur la prise de décision stratégique ou 'le rapport coûts-avantages est décisif'.

Il importe de bien comprendre que les études des effets ne sauraient nullement se substituer à la prise de décisions politiques. Ces études ont pour objectif de fournir toutes les informations pertinentes sur lesquelles sont fondées les décisions politiques, aussi doivent-elles se présenter en accordant une importance égale à tous les effets. Avec le recul, nous constatons que nous avons mis au point, depuis les débuts de l'OEI, une méthode qui a contribué à établir des bases plus satisfaisantes et plus transparentes pour les projets d'infrastructures. Mais, comme nous l'avons signalé, il reste certaines mesures à prendre.

## **5. RECOMMANDATIONS POUR L'ÉVALUATION DES PROJETS DE TRANSPORT**

Aux Pays-Bas, un cadre d'évaluation globale a été mis au point pour renseigner les décideurs sur les différents effets économiques, environnementaux et sociaux des projets de transport, sous l'angle du bien-être et de l'équité. Ce cadre a été approuvé au niveau ministériel et appliqué à plusieurs grands projets de transport, notamment la ligne TGV ou l'aménagement du port de Rotterdam et de l'aéroport de Schiphol. Le cadre de l'OEI a été défini, mais il importe de noter que l'évaluation de son

application se poursuit. Cependant, les résultats et les enseignements obtenus à ce jour pourraient avoir de l'importance pour d'autres pays.

### **Développement durable**

Le ministère des Transports, des Travaux publics et de la Gestion des eaux est convaincu que l'élargissement des pratiques d'évaluation pour englober les effets environnementaux et sociaux est essentiel si l'on veut favoriser l'efficacité, l'équité et le développement durable. Dans l'OEI, une grande attention a été accordée au contenu pour y parvenir. L'OEI vise à produire des informations sur les effets économiques, environnementaux et sociaux des projets de transport en termes de bien-être et d'équité afin d'offrir aux responsables politiques la possibilité de prendre les décisions optimales.

### **Un cadre d'évaluation globale harmonisé**

L'évaluation des projets de transport est une tâche complexe. Il ne serait pas d'une grande utilité, pour les décideurs, de prétendre venir à bout de cette complexité en présentant certaines valeurs actuelles nettes. Étant donné que l'analyse devrait avoir pour objet de renseigner les responsables politiques sur tous les types d'effets économiques, sociaux et environnementaux qu'ont les transports sur la collectivité, elle ne devrait pas seulement prendre en compte leurs coûts et avantages directs, mais aussi leurs incidences sociales, environnementales et économiques.

### **Une présentation uniforme des effets**

Une présentation uniforme des effets donnera confiance en la méthode d'évaluation et garantira la fiabilité de l'évaluation sociale. Pour gagner cette confiance, il faut aussi rendre compte des effets des projets de transport avec la plus grande exactitude possible. Dans le cadre général, certains effets sont exprimés en valeurs monétaires et d'autres ne le sont pas. Les effets n'ayant pas fait l'objet d'une évaluation monétaire devraient tenir une place aussi importante que les autres dans l'ensemble de l'évaluation. Pour être fiable, la méthode d'évaluation doit faire état des risques et des incertitudes de l'analyse. Des scénarios pertinents peuvent être utiles pour traiter l'incertitude structurelle.

### **L'évaluation des projets de transport : un processus itératif**

L'évaluation d'un projet de transport ne peut pas se faire en une seule fois, il faudrait plutôt l'envisager comme un processus itératif. Autrement dit, il faudrait utiliser des méthodes d'examen rapide dans les stades précoces du processus décisionnel et procéder à une évaluation approfondie ultérieurement, pendant le processus d'aide à la décision. C'est ainsi que le processus politique sera étayé par des informations pertinentes au moment opportun.

### **La gestion du « contexte » revêt autant d'importance que le « contenu » du cadre d'évaluation**

Pour que l'application du cadre d'évaluation donne de bons résultats, une communication efficace concernant sa portée et son objectif est essentielle pour dégager une convergence de vues entre les principaux utilisateurs à propos de ce qu'est ou n'est pas le cadre d'évaluation. Cet aspect est tout aussi important que le contenu de l'évaluation. En effet, on ne saurait tenir pour acquise la compréhension de ce qu'est ou n'est pas un cadre d'évaluation globale ; en outre, elle ne va pas de soi. Les cadres d'évaluation des projets de transport devraient être considérés comme un outil

méthodologique qui structure le déroulement de l'évaluation et oriente les débats entre les chercheurs et les acteurs intéressés par l'impact de l'investissement dans les transports.

## **RÉFÉRENCES**

Buck Consultants international (2001), Evaluation of OEEI - guideline.

Gerbrands, Peter et Christian Hiddink (2001), The Role and Position of Integral Assessments, atelier « Transport Planning », Finlande.

Ministère des Transports, des Travaux publics et de la Gestion des eaux (2000), Evaluation of Infrastructural Projects (section 1 et section 2), OEI guideline, Rotterdam, Centre de recherche sur les transports AVV.

Tomlinson, Paul (2001), L'évolution de l'évaluation environnementale stratégique/de l'évaluation et de la prise de décision intégrée dans la planification des transports au Royaume-Uni, projet de rapport.

## NOTE

1. Les résultats de ce programme ont été rendus publics aux Pays-Bas sous le sigle OEEI pour « Onderzoeksprogramma Economische Effecten infrastructuur » (programme de recherche sur les effets économiques des infrastructures). Bien que cette dénomination puisse laisser entendre que la portée de l'analyse est restreinte, nous souhaitons souligner plutôt qu'elle couvre un champ plus large, sans se cantonner à l'évaluation des seuls effets économiques.
2. Il est nécessaire d'enrichir les connaissances partagées entre les acteurs concernés à propos de la portée de l'OEEI et, en particulier, de clarifier les relations entre l'analyse coûts-avantages classique et l'évaluation globale des effets dans le cadre de l'OEEI.
3. Voir également Gerbrands et Hiddink (2001).
4. BCI : Buck Consultants International, CE : Centre pour les économies d'énergie et les technologies propres, IOO : Bureau de recherche économique sur le secteur public, KPMG : Bureau d'études économiques, MuConsult : Bureau de recherche sur les transports et l'aménagement du territoire, NYFER : Forum de recherche économique, RUG : Université de Groningue, TNO Inro : Institut de recherche sur les transports, l'économie régionale et l'aménagement de l'espace, VU : Université libre d'Amsterdam.
5. Voir par exemple dans Tomlinson (2001).
6. Il s'agit des coûts de préparation, des coûts d'investissement pendant la période de construction, des coûts d'exploitation pendant la durée de vie du projet et des coûts de démantèlement.
7. Les autres grands projets d'importance nationale sont (en néerlandais) "Zuiderzeelijn", "HSL-Oost", "VERA CRANT", Rondje Randstad "Zeesluis IJmuiden".
8. Premièrement, il faut effectuer une étude de faisabilité afin de cerner les possibilités de solution pour certains goulets d'étranglement. Après l'étude de faisabilité, sont choisis les projets qui feront l'objet d'une étude plus détaillée. Deuxièmement, les résultats de ces études plus détaillées contribueront à éclairer la décision concernant la conception exacte du projet.
9. Étude réalisée entre janvier et avril 2002 pour le compte des ministères des Transports et des Affaires économiques, Buck Consultants International (mai 2002), Evaluatie OEEI Leidraad (évaluation du manuel de l'OEEI).
10. Par exemple, à un stade précoce des travaux de recherche sur le réseau ferroviaire, dans le cas du train à grande vitesse HSL-Oost (TGV-Est), il est ressorti que les perspectives offertes par des investissements considérables dans de nouveaux réseaux ferroviaires n'étaient pas très favorables. Il en a été conclu qu'il valait mieux privilégier les solutions reposant sur une utilisation rationnelle des capacités existantes.

## ROYAUME-UNI

### L'évolution de l'évaluation environnementale stratégique, de l'évaluation et de la prise de décisions intégrées dans la planification des transports\*

#### TABLE DES MATIERES

<b>1. Introduction .....</b>	<b>127</b>
<b>2. Evolution de l'évaluation des transports au Royaume-Uni .....</b>	<b>129</b>
2.1 Le rôle des groupes de pressions écologistes au cours des années 70.....	129
2.2 La réponse des autorités à la pression de l'opinion publique .....	130
2.3 L'évaluation économique, pierre angulaire des pratiques d'évaluation .....	130
2.4 Extension du programme routier .....	131
2.5 Le ministère des finances prône l'évaluation systématique .....	132
2.6 La réponse des pouvoirs publics à la directive EIE.....	133
2.7 Changer les mentalités.....	134
2.8 Elargir le champ d'évaluation et davantage impliquer les différents acteurs .....	136
2.9 Développement durable des transports intégrés .....	137
2.10 Evaluation intégrée.....	140
2.11 Planification axée sur la performance et implication des différents acteurs.....	144
2.12 Tensions liées à l'évaluation économique .....	145
2.13 Le Livre blanc sur les transports – le plan de transport décennal.....	147
2.14 Evaluation multimodale des transports.....	149
2.15 Evolution des pratiques d'évaluation .....	152
2.16 Evaluation intersectorielle .....	155
2.17 La directive ESIE et l'élaboration de lignes directrices en matière d'évaluation.....	155
2.18 Intégration verticale.....	156
2.19 Justice environnementale.....	159
2.20 Regard sur le futur.....	162
2.21 Quelques conclusions concernant l'évolution des pratiques d'évaluation au Royaume-Uni.....	165

---

\* Rapport préparé par Paul Tomlinson, TRL Limited. Les opinions exprimés n'engage que l'auteur et ne représentent pas nécessairement des positions du Gouvernement Britannique.

<b>3. Etudes de cas .....</b>	<b>168</b>
3.1 Liaison ferroviaire avec le tunnel sous la Manche .....	168
3.2 Cadre commun d'évaluation de la M4 .....	180
3.3 Réexamen du programme routier .....	191
<b>4. Améliorer la prise de décision technique et politique .....</b>	<b>193</b>
4.1 Types de décideurs .....	194
4.2 Evolution du champ couvert par les évaluations et conséquences pour les décideurs techniques et élus.....	194
4.3 Associer davantage d'acteurs à la prise de décision.....	196
4.4 Modifier la perception qu'ont les décideurs du processus d'évaluation.....	198
4.5 Renforcer le rôle des décideurs .....	200
<b>5. Conclusions concernant l'évaluation stratégique intégrée .....</b>	<b>204</b>
<b>6. Enseignements pour les autres pays .....</b>	<b>207</b>
6.1 Evaluation économique .....	207
6.2 Evaluation intégrée.....	207
6.3 Complexité de l'évaluation et communication des résultats .....	208
6.4 Sources et contrôle de l'analyse .....	208
6.5 Mettre en place une planification axée sur les objectifs et les performances .....	208
6.6 Participation du citoyen .....	209
6.7 Plans à long terme .....	209
6.8 Intégration verticale et horizontale .....	209
6.9 Outils d'évaluation .....	209
6.10 Associer plus précocement les décideurs .....	210
<b>Références .....</b>	<b>213</b>

## 1. INTRODUCTION

Pour répondre à l'intérêt que les projets de transport suscitent au sein de la collectivité, les pouvoirs publics se sont attachés au fil des ans à élaborer tout un ensemble de lignes directrices et de méthodes de modélisation permettant d'évaluer l'incidence de ces projets sur l'économie et sur l'environnement. Le recours aux évaluations environnementales et économiques tout au long des différentes étapes des projets autoroutiers et ferroviaires est aujourd'hui de plus en plus systématique, alors que dans le même temps la couverture des différents aspects liés à cette problématique a été elle-même fortement étendue.

Compte tenu des problèmes soulevés par les interventions au niveau des projets d'infrastructures de transport, on s'accorde de plus en plus à reconnaître que les transports ne constituent qu'un des nombreux leviers pouvant être actionnés pour atteindre les objectifs de la collectivité. Le secteur des transports ne peut dès lors plus se limiter à poursuivre ses propres objectifs étroits en termes de temps, de coûts et de sécurité. Au contraire, la planification des transports doit s'intégrer dans un processus de planification plus large, axé sur des objectifs déterminés à l'échelon local.

Les solutions purement axées sur les infrastructures n'étant plus jugées suffisantes pour répondre aux besoins de la société, une approche davantage planifiée, visant à examiner la contribution qui peut être apportée par des mesures non infrastructurelles à l'ensemble des modes de transports, a progressivement vu le jour. Le ciblage multimodal est aujourd'hui une règle bien établie. Cette évolution des mentalités a amené la planification des transports à mettre en évidence la diversité et l'incohérence des pratiques d'évaluation en vigueur dans les différents modes de transport et s'est traduite par la volonté de mettre en place une démarche holistique et uniforme mettant fin aux préjugés favorables dont bénéficiaient les grands projets routiers.

Dès lors que l'on intègre la planification des transports dans le processus d'évaluation des politiques et des projets, il convient de définir de manière plus explicite et plus consensuelle le problème de transport proprement dit. Ce sont les besoins exprimés par les usagers du réseau de transport eux-mêmes et non pas ceux inférés par les professionnels du secteur qui devront dès lors être pris en compte. La participation de toutes les parties concernées à la définition du problème et à la présentation des possibles solutions multimodales est une dimension supplémentaire qu'il conviendra d'intégrer dans la pratique d'évaluation.

La réalisation d'études multimodales dans le cadre de projets de transport vise à assurer une évaluation équitable, solide et transparente de toutes les alternatives de façon à définir le contexte général dans lequel s'inscriront les futurs projets de transport. Toutefois, les méthodes d'évaluation appliquées jusqu'à présent pêchaient par un manque d'envergure, puisqu'elles se situaient au niveau du projet et non pas au niveau du plan d'ensemble, et des problèmes surgissaient pour lever les incertitudes existant au niveau de la planification stratégique. De nouvelles lignes directrices visant à pallier cette lacune n'ont commencé à apparaître que récemment.



Parallèlement à ces évolutions dans la planification des transports, la directive de l'Union européenne relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement (directive ESIE) ne fait que renforcer la nécessité d'élaborer de nouvelles méthodes d'évaluation. La directive ESIE consacre non seulement bon nombre des changements intervenus dans le domaine de la planification des transports, mais impose également toute une série de contraintes supplémentaires, telles que l'adoption de mesures d'atténuation des effets, d'incitation et de contrôle, ainsi qu'une plus grande participation des différents acteurs concernés.

Les directives EIE et ESIE ne visent pas à produire des déclarations ou des rapports environnementaux ronflants, mais bien à faire en sorte que la dimension environnementale soit dûment prise en compte dans les processus décisionnels. Comme le souligne le présent document, l'intégration des évaluations environnementales et économiques, voire des évaluations sociales et sanitaires, dans le processus de décision va bien au-delà de la rédaction d'un rapport, puisqu'elle impose un examen approfondi du rôle joué par les décideurs techniques et élus.

La volonté d'améliorer le flux d'informations disponibles aux décideurs repose notamment sur la conviction qu'il en résultera une meilleure prise de décision et que l'amélioration de la transparence du processus décisionnel apportera une réponse adéquate à la pression publique associée à la planification des différentes mesures de transport. Cette approche tend à considérer les décideurs comme une entité unique agissant comme un arbitre unique. Or, il n'en est pas du tout ainsi puisque la planification des transports et l'élaboration de projets individuels résultent de l'intervention de toute une série de décideurs dont la plupart, notamment dans le chef des gestionnaires de projets au sein des organismes clients et consultants, sont dénués de toute habilitation démocratique.

Le présent document explore le lien existant entre le large groupe de décideurs opérant dans la sphère de l'évaluation technique et les décideurs élus habilités par voie législative. Dans ce contexte, le document examine la manière dont l'information technique est collectée au travers des différentes disciplines pour ensuite être transmise aux "décideurs techniques", c.-à-d. les gestionnaires de projets au sein des organisations clientes et contractantes. Une autre dimension est constituée par le processus de simplification de ces évaluations techniques de façon à ce qu'elles puissent être assimilées par les décideurs élus ; il s'agira notamment dans le cadre de cette simplification de peser le pour et le contre des avantages et des coûts.

À la lumière de deux études de cas (l'axe de délestage de la M4 dans le sud du Pays de Galles et la liaison ferroviaire avec le tunnel ferroviaire transmanche), qui ont vu l'adoption de décisions fondamentales modifiant les propositions initiales, le document examine les processus qui ont conduit à la prise de décision en Grande-Bretagne. Le réexamen du programme routier anglais (A New Deal for Trunk Roads in England) retiendra également notre attention étant donné qu'il s'est appuyé sur la nouvelle approche en matière d'évaluation censée fournir aux décideurs un plus large éventail d'informations concernant les performances économiques, environnementales et de transport des différents projets. Cette approche devait fournir des informations sur les projets à maintenir, les projets devant faire l'objet d'études complémentaires ou les projets à abandonner. L'examen des études de cas n'a pas pour vocation d'évaluer les mérites des différentes décisions, mais plutôt la manière dont les informations techniques ont été exploitées dans le processus décisionnel.

Comme le montrent les études de cas, une distinction fondamentale doit être opérée entre les décideurs techniques et les décideurs élus, et ce tout au long du processus de planification des transports, tant au niveau d'un plan que d'un programme ou d'un projet. Dans la mesure où les

décideurs sont rarement impliqués dans le processus de définition des objectifs techniques du plan, du programme ou du projet, ils tendent à être quelque peu coupés de la réalité de l'exercice et sont dès lors moins à même d'assimiler toutes les données techniques. Les difficultés politiques rencontrées pour imputer à l'ensemble des modes de transport les coûts qu'ils génèrent (introduction d'une tarification de l'usage des infrastructures routières ou de taxes sur les carburants pour modifier la demande de transport) en constituent peut-être un bon exemple, comme le sont sans doute les montants plus importants investis par accident mortel dans la sécurité ferroviaire que dans la sécurité routière.

Le document exprime un certain nombre de points de vue concernant les processus de prise de décision technique qui peuvent être améliorés dans le contexte des directives ESIE et EIE. Dans la mesure où les efforts qui ont été déployés pour améliorer l'évaluation technique risquent d'être vains s'ils ne vont pas de pair avec une politique de communication efficace à l'adresse des décideurs politiques, il paraît utile de se pencher sur cette interface et d'explorer les améliorations qui peuvent être apportées à ce niveau-clé du processus. Enfin, il présente à l'usage des autres pays les principaux enseignements qui peuvent être tirés de l'analyse.

## **2. EVOLUTION DE L'ÉVALUATION DES TRANSPORTS AU ROYAUME-UNI**

Le présent chapitre passe en revue l'évolution de l'évaluation des transports au Royaume-Uni. Il nous permettra de comprendre les raisons pour lesquelles le processus d'évaluation est devenu aujourd'hui plus complexe, mais aussi susceptible de produire un système radicalement plus efficace et meilleur. Il balise également le contexte dans lequel des actions complémentaires, visant à améliorer la pratique d'évaluation, et en particulier à y associer davantage les décideurs, à améliorer la guidance et la formation, pourront être proposées ultérieurement dans le document.

### **2.1 Le rôle des groupes de pressions écologistes au cours des années 70**

Ces trente dernières années, le transport a peut-être été, parmi les activités de développement ayant favorisé une approche intégrée en matière d'évaluation, l'une des plus en vue. Dans les années 70, le ministère des transports constituait une sorte de camp retranché pour les responsables politiques, contraints d'affronter les vicissitudes des enquêtes publiques, dont l'une des grandes figures était John Tyme, le militant anti-autoroutes. A l'époque, les groupes de pression écologistes parvenaient, avec l'aide de groupements de contestation locaux, à contrecarrer l'action du gouvernement lors de nombreuses enquêtes publiques menées à l'occasion de projets autoroutiers et à non seulement bouleverser les plans spécifiques, mais aussi susciter un débat public concernant les valeurs sous-jacentes sur lesquelles se fondait le programme de grandes infrastructures routières. Ce débat public révéla de nouveaux enjeux et modifia l'importance relative d'autres. John Tyme et consorts réussirent, pour l'essentiel, à faire des infrastructures routières un « problème » politique.

L'enquête menée en 1976 à Winchester dans le cadre du projet autoroutier M3, et en particulier concernant les embranchements et les expropriations, sera l'un des grands tournants dans l'évaluation

des programmes routiers dans la mesure où les opposants réussirent à faire de cette enquête un véritable test de la politique gouvernementale en matière de grandes infrastructures routières. Les opposants mettront à profit l'insuffisance du cadre réglementaire pour réorienter le débat et soumettre leurs idées directement aux décideurs et à la collectivité. Dans les années 90, cette même démarche fut à l'origine de deux autres grands tournants pris par la politique des transports.

## **2.2 La réponse des autorités à la pression de l'opinion publique**

En 1976, le gouvernement lança, dans le cadre de la révision des procédures d'enquête et en réponse aux objections formulées à l'encontre des projets autoroutiers, le concept d'objecteur officiel. Le comité Leitch fut créé en décembre 1976 pour réexaminer les méthodes d'évaluation des grands projets routiers et de prévision du trafic. Le comité conclut qu'il fallait renoncer aux évaluations en termes monétaires au profit d'un cadre plus global, prenant en compte l'ensemble des facteurs et des groupes de personnes concernées par une évaluation (ministère des transports, 1977). Un an plus tard, un Livre blanc des transports (HMSO, 1977) mit fin au concept de réseau routier principal stratégique en préconisant une approche plus souple et plus sélective fondée sur des critères économiques et environnementaux.

En 1983, le ministère des transports publia un manuel d'évaluation environnementale imposant une enquête environnementale systématique pour tout projet routier. Il fallut toutefois attendre 1988 et la publication d'une norme ministérielle (HD 18/88) pour que soient prises en compte les prescriptions de la directive EIE 85/337/CEE. Cette norme imposait l'élaboration d'une déclaration (ou fiche) environnementale pour toutes les nouvelles autoroutes et pour toutes les routes dans un certain nombre de circonstances supplémentaires.

## **2.3 L'évaluation économique, pierre angulaire des pratiques d'évaluation**

A l'époque, l'évaluation des projets de transport, toujours assise sur le principe du « predict and provide » (prévoir et subvenir), visait généralement à garantir l'efficacité économique, déterminée sur la base d'une évaluation des coûts et avantages exprimés en termes monétaires. Un projet était considéré comme économiquement efficace dès lors que les avantages excédaient les coûts ; le projet le plus efficace était celui pour lequel l'écart entre les avantages et les coûts était le plus grand (Nash, 1997). Une allocation économiquement efficace des ressources est réalisée lorsqu'il est impossible d'améliorer le bien-être d'une personne ou d'un groupe de la société sans diminuer le bien-être d'un autre groupe. En d'autres termes, dès lors que les projets peuvent être sélectionnés et réalisés de manière à améliorer le bien-être général, ces projets serviraient également à promouvoir l'efficacité économique et, partant, à accorder une compensation aux parties désavantagées par le projet.

Toutefois, l'évaluation de l'efficacité économique bute sur de nombreuses difficultés pour établir un étalon unique de l'avantage net d'un projet étant donné que l'évaluation de certains coûts et avantages, et en particulier des coûts environnementaux, est un exercice particulièrement délicat. Il s'y ajoute que le décideur s'intéresse parfois à un éventail de critères plus large que celui de la seule efficacité économique. Ainsi, l'équité et la répartition des coûts et des avantages ne peuvent être considérées purement et simplement comme faisant partie de la quête d'efficacité économique étant donné qu'il existe toute une gamme d'allocations économiquement efficaces possibles des ressources, avec chacune sa propre répartition des coûts et des avantages. Dans certains cas, quelques personnes seulement retireront un avantage ; dans d'autres, il est possible que chacune voie son bien-être amélioré. Des préférences existent par conséquent entre les différentes situations d'efficacité

économique envisageables en termes de répartition des coûts et des avantages, mais qui toutes présentent la même efficacité au plan économique. La méthode de l'efficacité économique, qui prend en compte la prospérité d'un individu exprimée au travers de sa disposition à payer pour ses propres choix, pêche également dans la mesure où les individus ne sont pas pleinement conscients des conséquences à long terme de leurs actes, ce qui est souvent le cas des incidences environnementales (Nash, 1997). Il paraît donc nécessaire de mettre au point d'autres techniques d'évaluation.

Jusqu'au début des années 90, la plupart des évaluations de politiques et de projets consistaient en une évaluation financière ou économique et en une évaluation environnementale pour l'essentiel distincte. Étant donné l'absence de cadre permettant de conjuguer ces diverses évaluations et la faible prise en compte des fiches environnementales, le risque était réel de voir l'information environnementale peser d'un poids insuffisant dans la décision globale quant à la poursuite ou non du projet.

## 2.4 Extension du programme routier

À la fin des années 80 et au début des années 90, le Royaume-Uni commençait à mettre en œuvre la philosophie préconisée par le Livre blanc intitulé « Roads to Prosperity » (HMSO, 1989). C'était également l'époque de la privatisation des chemins de fer, qui constituait une métamorphose spectaculaire, et d'un certain nombre de nouveaux projets ferroviaires, tels que Crossrail et Thameslink à Londres, mais aussi et surtout de la liaison ferroviaire avec le tunnel transmanche. Les transports étaient considérés comme la condition indispensable à la réalisation des objectifs économiques et sociaux de la nation, qui eux-mêmes dictaient l'ordonnement des activités et les contraintes imposées aux systèmes de transport.

Après une évaluation des problèmes et des possibilités offertes par les différents axes du réseau autoroutier, un programme renforcé d'un montant de plus de 6 milliards £ fut établi, l'objectif étant de réduire de 4 ans le temps moyen s'écoulant entre l'inscription d'un projet au programme autoroutier et sa mise en service.

À mesure que furent rendus publics les projets proposés dans le cadre du Livre blanc « Roads for Prosperity », l'opinion publique se montra de plus en plus critique face à l'idée fallacieuse selon laquelle il suffisait de construire de nouvelles capacités pour répondre aux prévisions de la demande, notamment à l'occasion de certains projets d'envergure, tels que le projet d'autoroute M3 à Twyford Down. À la suite de l'enquête menée en 1976, l'inspection recommanda aux pouvoirs publics de réexaminer le projet de tracé de la M3. Après la désignation de consultants en 1980, le rapport de 1983 recommanda l'adoption d'un nouveau tracé pour la traversée de Twyford Down. Après l'échec essuyé lors de l'enquête publique, les opposants appelèrent à une révolte contre les projets routiers.

Le discours prononcé par Margaret Thatcher en 1988 à l'occasion des préparatifs en vue du Sommet de la Terre à Rio (Grove-White, 1993) marqua véritablement l'entrée en lice de l'environnement au niveau gouvernemental. Comme d'autres, le gouvernement Thatcher était conscient que l'électeur n'était pas insensible aux projets routiers. La croissance du trafic amena le ministère des transports à prendre l'initiative politique dans le domaine des grands axes routiers et à proposer au ministère des finances un compromis : il était prêt à renoncer à tout accroissement des dépenses routières à condition que le ministère des finances accepte le principe d'un réexamen commun de la politique routière (Dudley et Richardson, 2000). Qui plus est, John Major annonça en 1989 que les projets du ministère des finances visant à assouplir les règles publiques de financement

limitant les possibilités de mobiliser des capitaux privés pour désengorger le réseau routier ne conduiraient vraisemblablement pas à une augmentation du nombre d'autoroutes et de routes à péage financées par des capitaux privés. Dans la foulée, les péages fictifs furent également abandonnés, ce qui permit au ministère des finances de contrôler l'ampleur des crédits affectés au programme routier.

La publication d'un rapport par Goodwin et al, (1991) intitulé « Transport the New Realism » et plaidant, complémentirement à la construction de nouvelles routes, pour l'adoption de toute une panoplie de moyens d'actions, tels que les systèmes de gestion du trafic, porta un coup fatal à l'approche « prévoir et subvenir », du moins dans le domaine routier.

Suite à l'intervention de groupes de pression, la Commission européenne entra aussi dans la danse, accusant notamment le Royaume-Uni de ne pas établir de déclarations satisfaisantes d'impact sur l'environnement pour la M3, le East London River Crossing et la liaison M11 à l'est de Londres, et brandissant même la menace d'une action devant la Cour européenne de Justice. Si la Commission fit marche arrière pour le projet de la M3 à Twyford Down, elle continua en revanche à menacer le gouvernement en raison de l'absence de déclaration d'impact sur l'environnement pour le East London River Crossing à hauteur de Oxleas Wood. Après que plus de 3 000 personnes se furent déclarées prêtes à participer à une campagne de désobéissance civile non violente afin de protéger Oxleas Wood, le gouvernement abandonna le projet en juillet 1993, non sans avoir dépensé jusque-là 31 millions £. Le lancement des travaux de construction de la M3 à Twyford Down provoqua une vaste campagne d'occupation et de désobéissance civile qui porta un rude coup à la crédibilité politique du programme routier (Dudley et Richardson, 2000).

## 2.5 Le ministère des finances prône l'évaluation systématique

L'intégration des incidences environnementales et économiques constituait le thème principal abordé dans le « Green Book » (Livre vert, ministère des finances, 1991), le document le plus important consacré à l'évaluation économique au niveau des pouvoirs publics. Ce Livre vert comportait des orientations pour l'analyse des incidences n'impliquant aucune opération de marché et une méthode d'évaluation économique commune à l'ensemble des ministères, dont l'objectif était d'améliorer l'efficacité économique. Le livre vert définissait également comme suit l'évaluation systématique :

*« L'évaluation systématique implique une définition claire des objectifs, une réflexion sur les différentes façons de les atteindre et une estimation et une présentation des coûts et avantages de chaque option potentiellement envisageable. Lorsqu'elle est utilisée à bon escient, l'évaluation conduit à une meilleure prise de décision dans le chef des décideurs et des gestionnaires. Il incite les uns et les autres à s'interroger sur leurs actes et à les justifier. Elle fournit également un cadre de réflexion rationnelle sur l'utilisation de ressources limitées » (ministère des finances, 1991).*

Après qu'une étude des procédures d'évaluation des coûts et avantages environnementaux des politiques appliquées au sein des ministères britanniques eut indiqué qu'il était possible d'adopter une approche plus systématique, le ministère de l'environnement publia en 1991 un ensemble d'orientations sous le titre « L'évaluation politique et l'environnement : un guide à l'intention des ministères ». L'objectif principal de ce guide était de donner une portée plus large aux lignes directrices concernant l'environnement contenues dans le « Livre vert » et d'assurer ainsi une prise en compte pleine et entière des incidences environnementales dans le processus d'évaluation politique.

Ces lignes directrices devaient s'appliquer à tous les programmes et politiques gouvernementaux, et non pas seulement à ceux poursuivant des objectifs directement liés à l'environnement.

Une mise à jour du Livre vert publié en 1997 (ministère des finances, 1997) eut notamment pour effet de renforcer l'attention accordée à l'évaluation des incidences réelles des décisions.

Dans les orientations de 1994 (ministère de l'environnement, 1994), il était notamment indiqué que la qualité de la prise de décision politique dépendait de l'analyse effective des différentes options envisageables. Une évaluation systématique devait permettre une définition claire des objectifs d'une politique et une identification et une évaluation précises des différents arbitrages possibles. L'évaluation y était définie comme le processus d'identification, de quantification et de pondération des coûts et des avantages des mesures proposées pour mettre en œuvre une politique. Il convenait, à cette occasion, de ne pas se limiter aux enjeux financiers, mais également d'étendre l'analyse à toutes les implications des différentes options envisageables.

La planification des transports répondait certes aux nouvelles procédures d'évaluation fixées par le gouvernement, mais l'intégration n'était pas encore suffisamment présente dans les évaluations et l'utilisation finale des informations économiques et environnementales dans le processus de décision n'était ni transparente ni intégrée.

Les analyses coûts-avantages (ACA) entreprises au cours des années 70 constituèrent véritablement les premières tentatives visant à mettre en place des cadres communs d'évaluation pour les différents modes de transport. Toutefois, l'évaluation des différents modes de transport se faisait toujours sur une base distincte et non comparative. Les critiques formulées à l'encontre des méthodes d'évaluation concernaient notamment le parti pris en faveur des infrastructures routières au détriment des projets ferroviaires.

Au début des années 90, la ville de Birmingham et Centro, un prestataire de transport, jouèrent un rôle de premier plan dans la recherche d'un cadre commun d'évaluation des projets de transport urbain. L'élaboration de l'approche globale, consistant à intégrer la planification des transports dans les politiques et programmes de transport, amena le ministère des transports, en 1993, à encourager le recours à des cadres d'évaluation communs. Les techniques d'évaluation commençaient alors à s'écarter du strict cadre des analyses coûts-avantages pour prendre en compte, de manière plus approfondie et intégrée, les dimensions environnementale et sociale. Toutefois, les initiatives prises dans le domaine de la planification stratégique des transports étaient souvent vouées à l'échec en raison de leur incapacité à intégrer les nombreux paramètres socio-politiques, économiques et environnementaux, aussi complexes qu'éphémères, entourant le processus décisionnel (Richardson et Haywood, 1996). Les économistes des transports ainsi que les planificateurs des transports et de l'environnement se sont donc attachés à élaborer de nouveaux outils d'évaluation axés sur une application concrète des principes du développement durable.

## **2.6 La réponse des pouvoirs publics à la directive EIE**

La publication en 1993 du manuel de conception des routes et des ponts, volume 11 – Evaluation environnementale, constitua la réponse à la directive EIE et à la montée en puissance du programme de construction routière. Bien que le manuel d'évaluation environnementale publié en 1983 ait reconnu l'importance d'une prise en compte des facteurs environnementaux parallèlement aux facteurs spécifiquement techniques, économiques et de transport, il fallu attendre la publication de ce

volume 11 pour qu'un éventail plus large d'incidences soit examiné, de manière intégrée et parallèlement aux questions plus techniques (ingénierie), tout au long du processus de planification du tracé. Ces lignes directrices visaient à assurer une plus grande cohérence au niveau des rapports d'évaluation établis lors de la conception de projets autoroutiers.

Pour chaque projet, il fallait établir un tableau des incidences environnementales (TIE) facilitant l'établissement des rapports destinés aux décideurs (voir tableau 1). Véritable outil de synthèse, ce TIE résumait les conclusions, pour l'essentiel chiffrées, de l'évaluation environnementale. Il importe de noter toutefois qu'il s'agissait d'un tableau type dont la présentation ne permettait pas de prendre en compte les effets importants générés par des projets spécifiques. De fait, ces tableaux ne constituaient guère plus que des annexes venant se greffer sur la déclaration environnementale et la synthèse non technique.

## 2.7 Changer les mentalités

Forts des expériences vécues lors des projets d'Oxleas Wood et de Twyford Down, des groupes de pression opposés aux projets routiers forgèrent de nouvelles alliances et élaborèrent de nouvelles stratégies. Outre le travail classique de lobbying, ils utilisèrent des techniques d'infiltration. La machinerie du Parlement fut mise en branle et des dîners informels organisés par des « piliers de l'establishment », auxquels furent invités les ministres et les écologistes afin de véhiculer les messages susceptibles de transcender les différents courants politiques (Dudley et Richardson, 2000). Les bases de la « convergence » gouvernementale étaient ainsi peu à peu jetées. Dans le même temps, la communauté en charge de la politique routière, ne prenant apparemment pas suffisamment conscience des événements extérieurs, se retrouva progressivement isolée au sein du gouvernement à mesure que le débat politique abordait des terrains jusque-là inviolés.

En août 1993, le gouvernement annonça des mesures visant à accélérer la mise en œuvre du programme « Roads for prosperity », consistant notamment à modifier les règles en matière d'enquêtes publiques et à intégrer davantage les opposants à la construction routière aux processus de planification. Une analyse visant à établir les priorités parmi plus de 500 grands projets routiers indiqua que certains d'entre eux n'étaient pas aussi prioritaires qu'on ne l'avait laissé entendre. De plus, dans le cadre du processus de réforme « Next Steps » des pouvoirs publics, les compétences en matière de construction des grands axes routiers furent attribuées à la Highways Agency, le ministère des transports voyant son rôle ramené à l'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie cohérente en matière de politique des transports.

La Cour des comptes reconnut quant à elle que les ressources financières disponibles ne pouvaient couvrir la demande de nouvelles infrastructures. Dans son rapport, elle indiqua que le plan qui prévoyait l'élargissement de 1 000 km d'autoroutes coûterait près du double de l'estimation initiale de 3.4 milliards £. La Cour des comptes souligna également qu'en raison des contraintes financières et environnementales, certains tronçons ne pourraient couvrir la demande prévisionnelle de trafic et que certains projets auraient une durée de vie probable de 15 ans au lieu de la durée de vie normale de 40 ans (Cour des comptes, 1993).

Tableau 1. Tableau d'incidence environnementale – exemple au stade n°3

Groupe 1 : Populations locales et leurs communautés					
SOUS-GROUPE	INCIDENCES	UNITÉS	TRACÉ PRIVILÉGIÉ	SCÉNARIO MINIMALISTE	COMMENTAIRES
Immeubles à usage commercial : commerces de détail	Biens fonciers détruits	Nombre	0	0	
	Bruit	Nombre de biens fonciers subissant un accroissement de plus de			
	DB LA10, 18h	1 < 3	0	12	
	détail	3 < 5	0	0	Les écarts de bruit correspondent à la différence entre les prévisions établies pour le tracé 2010 et les niveaux de bruit existants. Les unités sont dB (A) L10 18h, 6 heures - minuit.
		5 < 10	0	0	
		10 < 15	0	0	
		>15	3	0	
		Nombre de biens fonciers subissant une diminution de plus de			
		1 < 3	5	Aucun changement	
		3 < 5	7	Aucun changement	
		5 < 10	0	Aucun changement	
	Impact visuel	Nombre de biens fonciers subissant un impact visuel :			
		Important	0	Aucun changement	
		Modéré	1	Aucun changement	
		Mineur	0	Aucun changement	
		Nul	0	Aucun changement	
	Effet de coupure	-	(a) néant	(a) néant	
	(a) Atténuation des effets de coupure existants		(b) faible pour la ville de DIY	(b) néant	
	(b) Création de nouveaux effets de coupure		3 commerces situés dans un rayon de 100 m du chantier légèrement touchés	néant	
	Perturbations durant le chantier	-			



Le budget de 1993 annonça une réduction de l'enveloppe consacrée à la construction des grands axes routiers, même si on estimait généralement que les dépenses seraient maintenues à environ 2 milliards £ par an. Le gouvernement proposa en outre d'introduire des autoroutes à péage dès que les systèmes électroniques seraient disponibles et se déclara disposé à verser des « péages fictifs » aux promoteurs de projets routiers financés par des capitaux privés, ce qui constituait un changement de cap politique.

## **2.8 Elargir le champ d'évaluation et davantage impliquer les différents acteurs**

La désignation, en 1994, du docteur Brian Mawhinney au poste de Secrétaire d'Etat aux transports se traduisit par une véritable prise de conscience des problèmes de transport et de santé et par une plus grande prise en compte des questions environnementales. Le nouveau Secrétaire d'Etat suscita également un débat concernant la recherche d'un équilibre entre les critères économiques, sociaux et environnementaux pour l'élaboration de la politique en matière de construction routière (Dudley et Richardson, 2000).

Les conséquences environnementales de l'intensification du trafic routier, dont l'autoroute M25 ceinturant Londres constituait un exemple éloquent, revinrent sur le devant de la scène à mesure que se renforçaient les préoccupations concernant l'interaction entre les émissions des véhicules et la santé, la mobilité durable et les émissions de gaz à effet de serre, mise en évidence dans le rapport sur les transports établi par la Commission royale pour la pollution environnementale (HMSO, 1994a). A la suite d'un autre rapport publié par le comité permanent pour l'évaluation des grands axes routiers (SACTRA, 1994), on s'intéressa également davantage aux liens entre la création de trafic et la mise en place de nouveaux projets routiers.

Avec la publication, en janvier 1994, d'une série de livres blancs, les questions du développement et de la mobilité se virent accorder une place de plus en plus en vue dans l'action publique. Les quatre livres blancs consacrés au développement durable (HMSO, 1994b, 1994c, 1994d et 1994e) permirent au gouvernement de fixer des objectifs de politique de transport s'écartant du préjugé favorable accordé précédemment par le ministère des transports aux investissements routiers comme « solution politique ». Le principal objectif dès lors fixé en matière de développement durable dans le secteur des transports était de satisfaire les besoins économiques et sociaux en matière d'accès aux infrastructures et de réduire les besoins de mobilité imposant des contraintes inacceptables à l'environnement. Parmi les politiques à mettre en place pour atteindre ces objectifs figuraient l'adoption de mesures visant à influencer sur le taux de croissance du trafic et la mise en place d'un cadre permettant à chaque individu d'opérer ses propres choix en matière de transport et permettant ainsi d'atteindre les objectifs environnementaux (HMSO, 1994b).

Durant cette même année 1994, le ministère de l'environnement publia la note n°13 des lignes directrices relative à la politique de planification, inscrivant notamment dans un nouveau cadre visant à réduire les besoins de mobilité la planification des transports et l'aménagement du territoire. Jusque là, la planification des transports et l'aménagement du territoire étaient des aspects largement dissociés.

Le réexamen du programme routier de 1994 (Roads Review, ministère des transports, 1994) déboucha sur le retrait des projets qui présentaient des inconvénients sur le plan de l'environnement. Quarante-neuf des 371 projets prévus pour les dix années ultérieures furent retirés alors que 8 projets se virent accorder la priorité absolue et 137 une priorité de niveau 2 et que 69 furent versés dans une

réserve pour le long terme. Par ailleurs, tous les nouveaux grands axes routiers feraient l'objet, au stade de la planification (270 sur les 360 projets inscrits au programme) d'une « évaluation complémentaire afin de déterminer leur incidence globale sur le trafic ».

En 1995, le feu vert donné à la route de contournement de Newbury déclencha une nouvelle vague d'actions directes des groupes de pression écologistes, qui déboucha sur plus de 900 arrestations (Dudley et Richardson, 2000). Alors que le budget de 1995 supprima 77 projets du programme routier, inscrits pour la plupart dans la réserve pour le long terme, le budget de l'exercice suivant en supprima 110 autres, le nombre de projets maintenus s'établissant ainsi à 114.

## 2.9 Développement durable des transports intégrés

En 1995, les autorités britanniques mirent sur pied une table ronde consacrée au développement durable, qui déboucha, en 1996, sur la publication d'un rapport intitulé « Définir un secteur de transport durable » (UK Road Table on Sustainable Development, 1996). Ce rapport estimait que la politique des transports routiers devrait être fondée sur des objectifs nationaux visant à réduire les niveaux de trafic à court et moyen terme et à proposer les mesures éventuelles pouvant être prises en ce sens.

Le nouveau gouvernement travailliste fit rapidement sien le concept de transport intégré. Un document consultatif rédigé en 1997 (ETR, 1997a) indiqua que le réexamen du programme de grands axes routiers préconiserait des solutions à long terme et accorderait davantage d'importance aux facteurs environnementaux, tout en promouvant le développement économique durable.

Le Livre blanc publié dans la foulée (A New Deal for Transport - Better for Everyone, HMSO, 1998a) fixa de nouveaux objectifs en matière de transports et définit une politique intégrée des transports conçue de manière à assurer :

1. **Une intégration au sein des différents types de transport et entre ceux-ci**, de telle sorte que chacun d'entre eux contribue pleinement à la réalisation de ces objectifs et les usagers puissent passer facilement d'un type de transport à l'autre.
2. **Une intégration avec l'environnement**, de façon à ce que nos choix en matière de transport soient plus respectueux de l'environnement.
3. **Une intégration avec l'aménagement du territoire**, à la fois au niveau national, régional et local, de telle sorte que les transports et l'aménagement du territoire oeuvrent de concert pour favoriser des choix de mobilité plus durables et diminuent les besoins de déplacement.
4. **Une intégration avec nos politiques en matière d'éducation, de santé et de création de richesses**, de telle sorte que les transports contribuent à l'émergence d'une société plus équitable et fondée sur l'intégration.

Le New Deal for Transport avait également pour objectif :

1. D'améliorer la qualité de l'air en s'attaquant au problème des gaz d'échappement.

2. De revitaliser les centres-villes en les libérant de l'asphyxie provoquée par le trafic automobile.
3. De privilégier la qualité de vie et d'accorder la priorité aux habitants.
4. D'accroître la prospérité grâce à la mise en place d'un système de transport moderne.
5. De désenclaver les régions rurales en permettant aux habitants d'accéder aux services et en améliorant la mobilité.
6. De faciliter les déplacements effectués à pied et à vélo et d'en renforcer la sécurité.
7. De revitaliser les villes et les agglomérations grâce à une meilleure planification urbaine.

Afin de pouvoir concrétiser ce nouveau programme, les autorités lancèrent un appel pour que les populations et les entreprises locales aient réellement voix au chapitre et puissent exercer une véritable influence en matière de transport. Elles s'attelèrent à une réorganisation de la planification régionale et locale des transports de manière à assurer une intégration entre les transports et l'utilisation des sols. Les collectivités locales étaient également censées consulter largement leurs opérateurs de transport et les associer à la fixation des priorités nécessaires à l'amélioration des transports. En approuvant les schémas de transport locaux, les autorités souhaitaient voir les plans pleinement refléter cette consultation et les points de vue exprimés par les populations locales pris en compte.

C'est dans ce nouveau contexte que le Livre blanc assigna de nouveaux objectifs à l'Agence des autoroutes, sa mission stratégique étant désormais de contribuer au développement durable en entretenant, améliorant et exploitant les grands axes routiers afin d'appuyer les politiques d'intégration des transports et d'utilisation des sols. L'agence devenait ainsi pour l'essentiel un opérateur de réseau plutôt qu'un constructeur routier.

La capacité du réseau autoroutier à rencontrer ces nouveaux objectifs serait mesurée par une série d'indicateurs à élaborer par l'Agence et publiés chaque année dans son rapport annuel (HMSO, 1998a). En outre, l'Agence coopérerait avec les collectivités locales et les opérateurs de transport public pour explorer les différentes pistes possibles en matière de transport durable, et notamment celles qui pourraient être réalisées par l'imposition de conditions et d'obligations de planification.

Le Livre blanc aborda également la question de l'évaluation environnementale, en soulignant qu'une approche cohérente en matière d'évaluation devait contribuer à la réalisation du programme de développement durable, en s'attaquant notamment à l'exclusion sociale. La fixation de lignes directrices concernant l'évaluation des propositions de développement, portant notamment sur l'accessibilité des sites à l'ensemble des modes, devait renforcer les politiques gouvernementales et inscrire le nouveau schéma de développement dans un ensemble de critères d'accessibilité régionale et locale.

Parallèlement au Livre blanc sur les transports, le gouvernement publia le bilan de sa politique routière (DETR, 1998b), comprenant notamment un programme de 147 projets, dont bon nombre étaient considérés comme difficilement réalisables et qui avaient été proposés avant les grands bouleversements dont firent l'objet la politique et l'évaluation des transports. Au total, 68 projets furent qualifiés de « problèmes de transport » nécessitant une solution globale et non plus

systématiquement axés sur des aménagements routiers (DETR, 1998b). Parmi ces « problèmes de transport », 37 projets furent inscrits au programme d'investissement prévu, pour un coût total de 1.4 milliard £ et moyennant une réalisation étalée sur sept ans. Trente-six autres projets furent retirés du programme, même si pour 19 d'entre eux il s'agissait d'un simple transfert du pouvoir de décision des autorités nationales vers les autorités autoroutières locales. La nouvelle stratégie se refléta également dans l'approche en matière d'évaluation en ce sens que les autorités consultèrent un ensemble d'organismes, tels que English Nature, English Heritage, l'agence compétente en matière d'environnement et la Countryside Commission, sur des projets spécifiques inscrits au programme.

Le Livre blanc sur les transports intitulé « A New Deal for Trunk Roads in England » (DETR, 1998b) souligna la nécessité politique désormais imposée aux transports de contribuer à la qualité de la vie grâce notamment à une politique des transports intégrée. Il consacra également les nouveaux accents mis en matière d'évaluation en établissant un nouveau cadre d'évaluation des projets de transport. Cette nouvelle approche en matière de planification visait à faire converger les informations en fonction des cinq critères suivants :

1. Protéger et favoriser l'**environnement** bâti et naturel.
2. **Améliorer la sécurité** de tous les voyageurs.
3. Contribuer à une **économie** efficiente et appuyer une croissance économique durable dans les lieux appropriés.
4. Promouvoir les **accessibilités** des infrastructures utilisées quotidiennement par l'ensemble des citoyens, en particulier par ceux ne disposant pas d'une automobile.
5. Promouvoir l'**intégration** de toutes les formes de transport et d'aménagement du territoire de manière à améliorer le système de transport et à en renforcer l'efficacité.

En termes de pratique d'évaluation, ces critères devaient déboucher sur l'élaboration de nouvelles techniques et procédures afin :

1. D'assurer que les coûts des transports reflètent les coûts globaux des décisions de transport pour l'économie et l'environnement.
2. De mettre au point des politiques d'aménagement du territoire permettant aux personnes et aux entreprises de bénéficier de sites pleinement adaptés à leurs besoins d'accessibilité tout en diminuant le recours aux transports ou en utilisant des moyens de transport moins polluants.
3. D'évaluer une palette aussi large que possible de mesures afin de résoudre le problème de transport.
4. D'évaluer les problèmes d'exclusion sociale et la répartition des conséquences des investissements en matière de transport.
5. De prendre en compte, de manière cohérente, l'ensemble des questions sanitaires, sociales, économiques et environnementales.

6. D'œuvrer pour une plus large implication de toutes les parties concernées dans le processus d'évaluation, tout en s'attachant à définir plus clairement les objectifs poursuivis.
7. D'assurer une plus grande transparence et ouverture dans les processus d'évaluation et de décision.

## 2.10 Evaluation intégrée

Une nouvelle approche en matière d'évaluation (New Approach to Appraisal », (NATA) fut élaborée pour fournir des éléments d'information concernant la hiérarchisation, à la lumière des nouveaux critères, des propositions d'investissement dans les grands axes routiers inscrites dans la Roads Review. Cette nouvelle approche appliquée aux investissements routiers est exposée dans le document intitulé « A New Deal for Trunk Roads in England : Guidance on the New Approach to Appraisal » et le document d'accompagnement intitulé « Understanding the New Approach to Appraisal » (DETR, 1998c). Ces nouvelles méthodes d'évaluation devaient assurer une plus grande transparence et égaliser la pondération entre les différents impacts.

La sophistication et la complexité croissantes liées à la montée en puissance de l'évaluation des transports ont à leur tour provoqué des problèmes de communication, la question étant de savoir comment présenter, dans un cadre unique, les résultats des évaluations d'une manière facilement assimilable par les décideurs. Il s'avéra nécessaire de systématiser la fourniture des informations, d'une manière suffisamment souple pour intégrer toutes les données quantitatives, financières et qualitatives. L'assimilation des modèles de transport et environnementaux à une « boîte noire » suscitait par ailleurs des préoccupations concernant un manque de transparence au niveau du processus d'évaluation.

La nouvelle approche en matière d'évaluation (NATA) s'est efforcée de fixer un certain nombre de critères en matière de communication :

1. Un accès immédiat doit être assuré aux informations désagrégées en fonction des groupes affectés, et ce par mode, investisseur, avantages et coûts dans le temps, etc.
2. Des tests de sensibilité doivent pouvoir être réalisés en ce qui concerne les hypothèses-clés qui affectent la solidité des résultats.
3. Une série de résultats synthétiques susceptibles d'intéresser les différentes parties concernées doivent être fournis.
4. Une synthèse globale des résultats doit être fournie de manière claire, concise et transparente pour faciliter la prise de décision de manière conviviale.

Les nouvelles consignes en matière d'information délivrées par la nouvelle approche en matière d'évaluation, fondées sur le tableau des incidences environnementales, débouchèrent sur l'élaboration d'un tableau synthétique harmonisé, intitulé tableau d'évaluation synthétique (voir tableau 2). Le tableau d'évaluation synthétique (TES) résume, en une page, les principaux impacts économiques, sociaux et environnementaux d'une stratégie de transport ou d'une mesure plus spécifique et présente un exposé clair du problème. Fondamentalement, le TES vise à :

1. Faciliter la compréhension du problème et la fixation de la priorité qu'il doit lui être attachée.
2. Identifier un ensemble d'options permettant de procéder à des arbitrages précis entre les différents enjeux.
3. Evaluer les options afin de déterminer la mesure dans laquelle elles rencontrent de la manière la plus avantageuse possible les objectifs fixés par les autorités.
4. Eviter le double comptage des incidences et intégrer des niveaux de détail variables dans l'évaluation des objectifs et des incidences.
5. Prendre en compte les mesures aussi bien qualitatives que quantitatives.
6. Adopter une approche multi-critères sans pondération explicite des différentes questions, tout en utilisant un système de notation des incidences en fonction de leurs effets positifs ou négatifs.
7. Fournir un outil flexible mais cohérent qui peut être utilisé à tous les niveaux de la prise de décision, pour tous les modes, plans et projets.
8. Favoriser la transparence : historique des audits, fiches de travail et niveau de détail des rapports.

Le tableau d'évaluation synthétique ne porte aucun jugement sur la pondération relative dont doivent être affectés les différents critères, pas plus qu'il ne constitue un moyen conduisant mécaniquement à une prise de décision. Au contraire, le tableau d'évaluation synthétique se borne à résumer les effets dans chaque domaine considéré afin de permettre aux décideurs de se prononcer sur une base claire et transparente.

Si le tableau d'évaluation synthétique constitue le principal outil de communication avec les décideurs élus, il s'accompagne néanmoins d'une série de rapports, dont les déclarations d'impact environnemental ou d'autres évaluations environnementales, de telle sorte que les ministres puissent, le cas échéant, explorer plus en détail certaines questions plus spécifiques.

De par la souplesse de leur contenu, les tableaux d'évaluation synthétiques peuvent contenir différents niveaux d'informations utiles à l'évaluation, et ce en fonction de l'avancement du processus d'élaboration de la proposition. Ainsi donc, et contrairement aux TIE, les tableaux d'évaluation synthétiques sont utilisés dans le cadre du processus d'évaluation afin de mesurer les performances des différentes options possibles en matière de transport à la lumière d'indicateurs ayant trait aux aspects économiques, à l'environnement, à l'accessibilité, à la sécurité et à l'intégration.

L'application fructueuse des tableaux d'évaluation synthétiques à l'évaluation à haut niveau des projets dans le cadre du réexamen national du programme routier (National Roads Review) a amené les responsables à imposer désormais ce type de tableau pour tous les projets de transport, sous quelque forme qu'ils soient proposés, y compris les demandes de financement introduites par les collectivités locales en charge des transports.

Tableau 2. **Tableau d'évaluation synthétique – Nouvelle approche**

<b>Intitulé de la proposition</b>		<b>Description de l'option</b>	
<b>PROBLEMES</b>			
Exposé des problèmes			
Liste des autres options qui ont été ou qui pourraient être évaluées			
<b>AUTRES OPTIONS</b>		<b>IMPACTS QUALITATIFS</b>	<b>MESURE QUANTITATIVE</b>
<b>ENVIRONNEMENT</b>		<b>EVALUATION</b>	
CO <sub>2</sub> : xxxx tonnes ajoutées ou supprimées	<b>Bruit</b>	Nombre de biens confrontés à : - une augmentation du niveau sonore xxx - une diminution du niveau sonore xxx	Nombre net de biens confrontés à une augmentation du bruit +/- xxx MP10 +/- xxx NO2
	<b>Qualité locale de l'air</b>	Nombre de biens confrontés à : - une augmentation de la qualité de l'air xxx - une dégradation de la qualité de l'air xxx	
<b>SECURITE</b>	<b>Paysage</b>	Sans objet	Moyennement négatif
	<b>Biodiversité</b>	Sans objet	Neutre
	<b>Patrimoine</b>	Sans objet	Moyennement positif
	<b>Eau</b>	Sans objet	Fortement négatif
<b>ECONOMIE</b>	<b>Temps de déplacement et coût d'utilisation des véhicules</b>	Accidents Tués Blessés légers Blessés graves xxxx xxx xxxxx xxxxx	VAA millions £ xx % de la VAC
	<b>Coûts</b>	Economies de temps réalisées sur les grands axes Heures de pointe : xxx min Heures creuses : xxx min	VAA millions £ xx % de la VAC
	<b>Fiabilité des temps de déplacement</b>	Sans objet	VAC millions £
<b>ACCESSIBILITE</b>	<b>Régénération</b>	Pression sur les grands axes routiers Avant : xxx % Après : xxx %	Moyennement positif Faiblement positif par rapport à la VAC
	<b>Piétons et autres Accès aux transports publics Effets de coupure pour les communautés</b>	Favorise la régénération d'une région prioritaire ? Développement tributaire du projet ? Sans objet Sans objet Sans objet	Oui Non Faiblement positif Moyennement positif Fortement négatif
<b>INTEGRATION</b>		Sans objet	positif
<b>Version du (date)</b>		Analyse coût-avantages : VAA xxx millions £ VAC xxx millions £ VAN xxx millions £ RCA x.x	

Si les tableaux d'évaluation synthétiques élargissent effectivement les critères d'évaluation, Jones et Lucas (2000) soulignent que leur structure ne facilite pas la mise en liaison directe avec d'autres responsabilités et initiatives sectorielles et constitue donc ainsi une entrave à une évaluation politique globale. Jones et Lucas formulent à l'encontre de ces tableaux synthétiques également les critiques suivantes :

1. Absence d'évaluation de l'utilisation de l'énergie ou des ressources, qui constituent un facteur important pour évaluer la durabilité.
2. Absence d'évaluation de la répartition modale.
3. Accent mis sur le nombre de personnes ayant accès au transport plutôt que sur le nombre de personnes ayant accès à certaines infrastructures.

Peut-être est-il trop tôt pour affirmer que les tableaux d'évaluation synthétiques sont une entrave à l'évaluation politique globale étant donné que le transport peut légitimement se targuer d'être en avance sur la plupart des autres secteurs s'agissant de la rigueur des processus d'évaluation. Toutefois, l'espace restreint réservé à un ensemble de questions liées à l'intégration signifie inévitablement que l'intégration tendra à être traitée en termes d'intégration entre les différents types de transport plutôt qu'en termes d'intégration avec la politique d'aménagement du territoire ou d'autres politiques sectorielles.

La critique formulée à l'encontre de l'utilisation de l'énergie et des ressources n'est qu'en partie fondée. Vu l'espace limité disponible pour couvrir un vaste éventail de questions, celles qui sont considérées comme étant d'une importance secondaire doivent inévitablement céder la place à celles qui sont considérées comme plus importantes au regard de la prise de décision. Le fait que les problèmes liés à l'utilisation des ressources soient subsumés dans l'évaluation économique tend également à diminuer l'importance de son omission. Ce constat n'en met pas moins en lumière les tensions entre économistes d'une part, attachés au principe du bilan global et évaluateurs environnementaux d'autre part, privilégiant les pratiques d'évaluation désagrégées.

Le manque d'informations concernant la répartition modale est également un élément à considérer dans le contexte de l'intégration étant donné qu'aucun indicateur explicite de performance par rapport aux objectifs fixés par le gouvernement en matière de politique de transport n'est fourni. Dans certains cas, des informations de ce type sont fournies dans la rubrique consacrée à l'accès au système de transport.

La dernière critique formulée à l'encontre des tableaux, qui privilégient la notion d'accès au système de transport plutôt que celle d'accès aux services, est fondée dans la mesure où les tableaux abordent les questions liées à l'accessibilité et à la mobilité et consacrent l'idée traditionnelle selon laquelle ce sont les transports qui sont au cœur du problème, faisant ainsi fi des raisons sous-jacentes à la génération de trafic. Le concept dominant n'est pas la réduction des besoins de déplacement, mais au contraire la nécessité d'assurer l'accès au transport.

Le TES (tableau d'évaluation synthétique) soulève d'autres problèmes, plus profonds, principalement liés à la cotation des incidences et à leur agrégation en vue de leur comptabilisation dans ce tableau. Contrairement au processus d'évaluation environnementale, ce type d'évaluation dépend en grande partie de l'appréciation portée par les professionnels au niveau du plan et non à celui



du projet. Il s'agit en effet d'attribuer des notes à des incidences assez disparates dans lesquelles l'interprétation tient une place considérable. Certaines incidences se sont donc vu attribuer des notes d'évaluation inférieures à celles auxquelles on aurait pu s'attendre sur la base de la description de l'incidence. Le processus d'agrégation a par ailleurs eu tendance à niveler les notes vers le bas et donc à sous-estimer les effets réels de la proposition sur l'environnement. Les effets cumulés n'ont pas non plus été correctement pris en compte.

Ces problèmes de cotation n'auraient qu'une importance toute relative si ce n'était pour le rôle joué par le TES dans la communication des informations aux décideurs. Etant donné que toute l'information se ramène à une seule note et à une ligne de commentaire, il importe que cette information soit un reflet correct de la réalité. Il convient également de lui adjoindre une piste d'audit, sorte d'historique permettant aux décideurs et aux parties concernées de confirmer que l'évaluation s'est faite de manière correcte. Des progrès restent encore à accomplir dans ce domaine.

### **2.11 Planification axée sur la performance et implication des différents acteurs**

Etant donné qu'il est de plus en plus incommode, impossible ou indésirable d'accroître les capacités autoroutières en raison des obstacles physiques, des incidences et des réglementations environnementales, de l'opposition des populations ou plus simplement des coûts, les problèmes de capacité doivent de plus en plus être abordés dans un contexte multimodal. Parallèlement à la recherche de stratégies multimodales, l'approche à l'égard de la planification des transports a évolué, les législateurs et les citoyens imposant désormais aux instances compétentes en matière de transport de mesurer les performances du système de transport.

Les planificateurs sont censés élaborer des objectifs mesurables et rendre compte des progrès réalisés dans la satisfaction de ces objectifs. Du mesurage des aspects opérationnels, tels que le nombre de kilomètres d'une nouvelle infrastructure, on est ainsi passé au mesurage des performances de l'ensemble du système en termes de résultats ou d'efficacité. La planification axée sur la performance s'est aujourd'hui imposée comme stratégie importante pour répondre à ces nouvelles exigences.

L'importance de plus en plus grande accordée aux résultats va à l'encontre de l'idée selon laquelle le temps consacré à la planification et à la communication constitue un frein à l'élaboration des programmes, à la conception des projets et au volet important que constitue leur mise en œuvre. Les usagers des services de transport ne se contentent plus de simplement commenter les projets élaborés par les planificateurs de transport ; ils sont de plus en plus associés à l'identification et à l'examen des questions et vont parfois jusqu'à prêter leur concours à l'élaboration du programme lui-même.

De plus en plus, la prise de décision n'est plus l'apanage d'une seule et même organisation balayant du revers de la main les différends éventuels. Au contraire, les problèmes sont désormais définis en fonction des idées en présence et présentés de manière à informer l'opinion publique et à favoriser le consensus. Ce qui indique aussi que les pratiques d'évaluation doivent s'articuler sur trois niveaux distincts :

1. **Niveau politique global** : examen des incidences économiques et sociales en termes d'efficacité économique, de dépenses publiques, d'effets distributifs et de durabilité.

2. **Niveau des acteurs concernés** : examen de l'accessibilité sociale telle que la perçoivent directement et indirectement les différents groupes sociaux.
3. **Niveau de la faisabilité pratique** : examen des questions juridiques, réglementaires, techniques et de gestion liées à la mise en œuvre du projet.

Pour associer davantage les différents acteurs, il faudra élaborer de nouveaux mécanismes permettant d'impliquer dans le processus de planification des transports toutes les personnes dont l'avis n'est normalement pas pris en compte afin d'assurer que les problèmes soient définis en fonction des besoins des communautés et non pas des seuls besoins des transports. De nouveaux outils doivent également être mis au point pour analyser et présenter à la collectivité les solutions retenues en matière de transport.

L'importance ainsi accordée à l'utilisateur impose aux décideurs élus et techniques une nouvelle obligation en ce sens qu'ils doivent désormais faire en sorte que tous les intérêts soient équitablement pris en compte dans le processus de planification, en particulier les intérêts des groupes sociaux précédemment sous-représentés. Les planificateurs des transports devront dès lors œuvrer de concert avec différents partenaires afin de parvenir à un consensus sur des questions controversées et compliquées et de dégager des solutions avantageuses pour tous et ne compromettant pas les objectifs fondamentaux poursuivis par un quelconque groupe. L'implication effective de toutes les parties concernées constituera la clef de voûte de la réussite dans cette ère nouvelle de la planification des transports.

## 2.12 Tensions liées à l'évaluation économique

Alors que l'évaluation s'est traditionnellement attachée à évaluer les conséquences globales pour la société, les communautés locales étant censées supporter les coûts locaux en contre-partie d'avantages économiques plus larges - ou perçus comme tels -, générés pour la société en général, cette situation est en train de changer. L'évaluation des transports évoluant désormais sur des bases plus larges reflétant le rôle des transports dans la société, on ne peut désormais plus se contenter de déterminer si la mesure de transport se traduit par une valeur actuelle nette positive ou est efficace au regard d'autres indicateurs économiques. Non contente de déboucher sur une approche multi-critères, cette façon étroite de voir les choses a fait prendre de plus en plus conscience qu'il importe de comprendre la façon dont les coûts et les avantages sont distribués en termes de localisation et de communautés.

Bien que les économistes préconisent des systèmes de compensation intégrale en faveur de ceux qui supportent les coûts, la compensation n'est que rarement accordée spontanément, si bien que les décideurs élus doivent être informés de la répartition des incidences dans le cadre des systèmes de planification et d'évaluation des transports. Au cours des dernières années, plusieurs économistes des transports ont contesté l'orthodoxie de l'évaluation économique. Les travaux de Goodwin et du SACTRA (Standing Advisory Committee on Trunk Road Assessment) méritent à cet égard une mention particulière.

Etant donné que la plupart des activités de transport n'ont pas de valeur intrinsèque, la valeur doit être dérivée d'hypothèses générales liées aux activités que le déplacement a permises. Les avantages indirects des transports sont ainsi déterminés sur la base des modifications induites en termes de coûts et de temps pour le transport de marchandises et de voyageurs. Toujours dans le cadre de l'évaluation

économique, l'on s'accorde à reconnaître qu'il faut tenir compte des coûts d'opportunité, c'est-à-dire des coûts qui apparaissent lorsqu'un projet affecte les utilisations alternatives d'une autre ressource.

Pour dresser un bilan complet des effets des investissements de transport il faut, du moins en théorie, se pencher sur les autres investissements qui auraient éventuellement pu être réalisés. Dans la pratique, c'est rarement le cas puisque l'on se borne généralement à fixer une sorte de « note minimale requise » (Goodwin et Persson, CEMT, 2001). Toutefois, lorsque les transports servent à satisfaire des objectifs plus larges au niveau de la communauté, il est raisonnable de confirmer que les améliorations apportées, notamment sur le plan de l'environnement, de la régénération ou de la sécurité, n'auraient pu l'être par d'autres moyens économiquement plus rentables que la construction de nouvelles infrastructures. La justification économique d'un projet constitue un plaidoyer supplémentaire en faveur d'une définition claire des problèmes et des objectifs.

L'évaluation économique des transports doit également porter sur les conséquences économiques de toute incidence sur l'environnement, la santé et la sécurité. Si d'aucuns font valoir qu'un projet de transport est utile en raison des avantages qu'on lui attribue en matière de sécurité et d'environnement, les effets environnementaux ne sont généralement pas pris en compte dans l'évaluation économique. Cela s'explique en partie par la difficulté d'attribuer des valeurs monétaires et aussi par l'effet de l'actualisation, qui dévalorise la qualité de vie des générations futures.

Le rôle des transports dans le développement et la régénération économique est devenu un thème-clé au Royaume-Uni depuis la publication du rapport SACTRA (SACTRA, 1999). Les transports constituent un levier de croissance /de régénération économique en ce qu'ils :

1. Elargissent l'accès des employeurs à la main-d'œuvre qualifiée.
2. Etendent les marchés de biens et de services.
3. Favorisent l'investissement étranger.
4. Améliorent l'image d'une région en diminuant les temps de déplacement en deçà d'un seuil critique.
5. Permettent d'accéder à des zones de développement appropriées.
6. Stimulent l'emploi et les revenus.

Les contre-arguments se fondent sur le risque de voir les avantages ne pas bénéficier à la région cible et aggraver le problème en facilitant la migration des personnes et des entreprises, avec pour corollaire une polarisation économique croissante.

La SACTRA a recommandé que le processus d'évaluation des impacts économiques des interventions en matière de transport soit axé sur les quatre questions suivantes :

1. **Quelle est la logique de l'intervention** : la nécessité de corriger une défaillance du marché ou de réaliser un bien public doit être démontrée à un stade précoce et s'accompagner d'un argumentaire expliquant les raisons pour lesquelles le moyen de transport peut produire le résultat souhaité.

2. **Quels en sont les avantages et inconvénients** : ceux-ci devraient être examinés en utilisant les meilleures pratiques possibles de l'analyse coûts/avantages, dans une hypothèse de concurrence parfaite au sein de l'économie et en prenant en compte les trafics induits ou supprimés.
3. **Quels en sont les impacts économiques plus larges** : quelles caractéristiques de la région et des secteurs économiques touchés par les modifications de coûts des transports s'écartent de l'hypothèse d'une concurrence parfaite, permettant ainsi d'évaluer dans quelle mesure l'analyse coûts/avantages est susceptible de sur- ou de sous-estimer les effets économiques plus larges.
4. **Quel est le bilan des gains et des pertes** : on examinera en particulier le caractère spécifique de la concurrence entre les lieux et les secteurs afin d'identifier les parties les plus fortes et les plus faibles et donc celles susceptibles de retirer le plus d'avantages du projet.

Alors que Goodwin et Persson, CEMT 2001, présentent un état des lieux détaillé de l'évaluation économique, il est évident à la lumière des éléments qui précèdent que les mécanismes traditionnels de l'évaluation économique sont de plus en plus contestés dans le cadre de ce débat plus large consistant à s'interroger sur la capacité des transports à assurer une qualité de vie appropriée.

### 2.13 Le Livre blanc sur les transports – le plan de transport décennal

Le plan de transport décennal (DETR, 2000a) fut le premier document véritablement conçu pour dégager l'ensemble des ressources nécessaires à la mise en oeuvre de transports intégrés. Le plan reconnaît explicitement la nécessité d'assurer que les transports jouent pleinement leur rôle dans la réalisation d'objectifs plus larges, en contribuant notamment à la renaissance des villes et à la revitalisation des zones rurales. Il a également constitué un fil conducteur important pour les livres blancs sur les zones urbaines et rurales et a favorisé la régénération et la croissance économique.

En s'inscrivant dans une perspective à long terme, le plan visait à assurer une plus grande certitude et à renforcer la cohérence de la prise de décision en mettant en place un cadre stable sur lequel pouvaient s'appuyer les décisions de planification et d'investissement. Non content de fixer des objectifs en matière de transport, le livre blanc se voulait également un outil de promotion du développement durable et d'appui de bon nombre des objectifs à long terme fixés par le gouvernement. Il visait en particulier à :

1. Renforcer la compétitivité de l'industrie britannique.
2. Stimuler le développement économique de toutes les régions.
3. Promouvoir la renaissance des villes et des agglomérations.
4. Améliorer l'accès et les débouchés dans les zones rurales.
5. Réduire l'exclusion sociale.
6. Diminuer l'impact des transports sur l'environnement, tant au niveau local que global.

Le plan décennal met en exergue le cadre politique global qui est en train d'être mis en place dans le domaine des transports et qui met l'accent sur :

1. L'intégration des ministères de l'environnement et des transports.
2. Le ciblage des investissements routiers sur l'entretien, la meilleure utilisation du réseau routier existant et la diminution des incidences sur l'environnement.
3. Le lancement d'un programme ciblé d'amélioration du réseau routier national assorti d'un calendrier précis, ainsi qu'un programme d'étude multimodal visant à élaborer des solutions durables pour les parties les plus congestionnées du réseau.
4. La création d'une autorité ferroviaire stratégique distincte et d'une Commission des transports intégrés ainsi que de forums d'usagers.
5. Le transfert des compétences en matière de planification des transports vers les entités régionales chargées d'élaborer les stratégies de transport régionales.
6. La mise en place d'une approche planifiée en matière d'entretien des transports locaux et d'investissement dans des nouvelles infrastructures.
7. L'hypothèse d'une affectation des recettes générées par la fiscalité sur les carburants et par les redevances de congestion locales à des investissements de transport.

Le plan décennal soulignait qu'une série d'études multimodales s'écartant des solutions unidimensionnelles classiques et analysant la contribution de l'ensemble des modes de trafic et des solutions de gestion du trafic allait être réalisée. Les études multimodales devaient en particulier :

1. Se pencher sur les problèmes les plus aigus dans des corridors de transport ou des régions spécifiques.
2. Être axées sur les objectifs dictés par les politiques de transport intégrées et régionales.
3. Proposer des solutions à long terme et durables.
4. Assurer une procédure axée sur l'ouverture et le consensus.
5. Examiner les moyens permettant de minimiser les incidences sur l'environnement.

Le livre blanc s'est gardé de se prononcer sur la contribution qui peut être apportée par la tarification à la réduction de la congestion du réseau routier interurbain. Les autorités ont plutôt préféré attendre les conclusions des études multimodales, qui doivent examiner les problèmes de tarification, tout en étant convaincu que la tarification ne poserait pas de problèmes de détournement excessif du trafic vers des dessertes qui n'ont pas été conçues pour accueillir un tel trafic et que des normes appropriées pourraient être élaborées pour la mise en place de systèmes électroniques.

Sur le plan de l'évaluation, le plan décennal a donné davantage de poids au contrôle des performances des personnels chargés de concrétiser le plan grâce à un ensemble d'indicateurs. Les

autorités se sont également engagées à évaluer leurs politiques, leurs programmes et projets, à appuyer le processus de réexamen et à apporter des améliorations à l'évaluation des incidences. Les améliorations à apporter aux capacités de modélisation, et notamment au modèle de prévision du trafic routier (National Road Traffic Forecasting model), en vue d'assurer une approche pleinement multimodale ont également été mises en évidence.

## 2.14 Evaluation multimodale des transports

Le réexamen du programme routier (Road Review) a conclu que certains problèmes de transport nécessitaient une analyse plus approfondie afin de déterminer si des modifications devaient être apportées au réseau autoroutier pour résoudre les problèmes actuels et futurs. Cela a conduit à élaborer une nouvelle approche en matière d'évaluation, exposée dans un document intitulé « Guidance on the Methodology for Multi-Modal Studies » (GOMMS) (DETR, 2000b). Ces lignes directrices s'inspirent des principes fixés dans le cadre de la nouvelle approche en matière d'évaluation, tout en s'articulant autour de quatre grands axes :

1. Elaboration d'un nouveau tableau synthétique spécialement conçu pour les études multimodales, destiné à rendre compte de la conformité avec les cinq grands objectifs fixés par le gouvernement central en matière de transport (environnement, santé, économie, accessibilité et intégration) (voir tableau 3).
2. Etalonnage des performances par rapport aux objectifs locaux et régionaux assignés à l'étude.
3. Evaluation de l'amélioration potentielle apportée aux problèmes.
4. Réalisation d'analyses justificatives en matière de distribution et d'équité, d'accessibilité et de faisabilité financière, d'applicabilité et d'acceptabilité publique.

L'un des aspects à couvrir expressément par les études multimodales est la dimension sociale étant donné que les tableaux synthétiques doivent notamment rendre compte des effets spécifiques sur différents groupes sociaux, même si cette évaluation s'inscrit dans la perspective nationale de l'intérêt public général. Quant à l'analyse coût/avantages, elle n'est pas expressément prévue dans la nouvelle version du tableau synthétique étant donné que celui-ci reprend un éventail plus large d'informations chiffrées et non chiffrées.

Si les lignes directrices pour la méthodologie à appliquer aux études multimodales (GOMMS) ne visent pas à satisfaire aux exigences fixées par la proposition de directive ESIE ou à couvrir le processus en aval (réalisation du projet), elles n'en constituent pas moins un nouveau tournant en matière de planification des transports puisqu'elles consacrent les innovations suivantes en ce qui concerne la philosophie de l'évaluation des transports :

1. **Définition claire des problèmes de transport** : compréhension approfondie du problème de transport à résoudre, reconnaissance que le problème doit être posé par rapport à l'ensemble des objectifs et non pas simplement en termes de trafic.
2. **Exposé clair des objectifs** : reconnaissance que les objectifs fixés en matière de conception des autoroutes et de planification des transports doivent être fixés par rapport à un ensemble

plus large d'objectifs sociaux, économiques, environnementaux, d'accessibilité et d'intégration.

3. **Accent mis sur la pluralité des mesures et la multimodalité** : passage d'une philosophie axée sur la simple construction routière à une philosophie privilégiant une combinaison de mesures multiples, portant notamment sur la multimodalité et l'adoption de solutions novatrices afin de résoudre le problème de transport. Ces solutions doivent impérativement englober l'ensemble des mesures infrastructurelles et autres, y compris le recours à des instruments fiscaux, tels que la tarification routière.
4. **Exploration de toutes les alternatives raisonnables** : examen économiquement justifié d'un vaste éventail d'éléments de stratégie ou de planification ainsi que de la synergie entre la combinaison de divers éléments, de manière à passer au crible toutes les alternatives raisonnables plutôt que de se rabattre sur des solutions « évidentes ».
5. **Participation accrue des différents acteurs** : les différents acteurs concernés participent plus activement à la définition du problème de transport, à l'identification des finalités et objectifs locaux ainsi qu'à l'identification des solutions potentielles et à l'évaluation des résultats.
6. **Intégration** : prise en compte, dans la dimension intégration, des trois sous-objectifs suivants :
  - Intégration au sein des différents types de transport et entre ceux-ci, de telle sorte que chacun d'entre-eux contribue pleinement à la réalisation de ces objectifs et les usagers puissent passer facilement d'un type de transport à l'autre.
  - Intégration avec l'aménagement du territoire, aussi bien au niveau national, régional et local, de telle sorte que les transports et l'aménagement du territoire oeuvrent de concert pour favoriser des choix de mobilité plus durables et diminuent les besoins de déplacement.
  - Intégration avec les politiques en matière d'éducation, de santé et de création de richesse, de telle sorte que les transports contribuent à l'émergence d'une société plus équitable et prenant en compte les aspirations du plus grand nombre.
7. **Évaluation intégrée** : synthèse du degré de réalisation des objectifs, de la mesure dans laquelle les problèmes ont été résolus et des implications pour la distribution et l'équité, l'accessibilité et la durabilité financière ainsi que l'applicabilité et l'acceptabilité.
8. **Évaluation approfondie** : l'évaluation devrait être suffisamment détaillée pour assurer une prise de décision solidement charpentée, ne risquant pas d'être modifiée dès lors que des hypothèses de base seraient remises en question.
9. **Transparence de l'exercice d'évaluation et de l'établissement des rapports** : il est essentiel que l'évaluation soit suffisamment détaillée pour comparer les différentes options et informer les décideurs sur l'opportunité de mener à bien une stratégie ou un plan et qu'elle soit conduite de manière claire et transparente.

Tableau 3. **Tableau d'évaluation synthétique – GOMMS**  
(Lignes directrices pour la méthodologie à appliquer aux études multimodales)

Option		Description	Problèmes	VAN pour les pouvoirs publics (en millions £)
Objectif	Sous-objectif	Incidences qualitatives	Mesure quantitative	Evaluation
<i>Environnement</i>	Bruit			Nombre net de biens perdants/gagnants
	Qualité locale de l'air			Degré d'exposition (dosage des concentrations)
	Gaz à effet de serre			Tonnes de CO <sub>2</sub>
	Paysage			Score
	Paysage urbain			Score
	Patrimoine historique			Score
	Biodiversité			Score
	Milieu aquatique			Score
	Adéquation matérielle			Score
Attrait			Score	
<i>Sécurité</i>	Accidents			VAA en m£
	Sécurité			Score
<i>Economie</i>	Efficiences économiques des transports			Usagers : VAN en m £
				Prestataires privés : en millions £
				Prestataires publics : en millions £
				Autres intervenants : en millions £
				Score
	Fiabilité			Score
	Incidences économiques plus larges			Score
<i>Accessibilité</i>	Valeurs des options			VAA en m£
	Effets de coupure			Score
	Accès au système de transport			Score
<i>Intégration</i>	Correspondances entre moyens de transport			Score
	Politique d'utilisation des sols			Score
	Autres politiques gouvernementales			Score



Malheureusement, les lignes directrices pour la méthodologie des études multimodales s'appuient sur les outils d'évaluation des projets élaborés dans le cadre de la NATA (nouvelle approche) pour le réexamen du programme routier. Elles supposent dès lors que les informations au niveau du projet soient disponibles et imposent des efforts de collecte d'informations qui ne peuvent être raisonnablement exigés et qui ne sont par ailleurs pas nécessaires pour des études au niveau stratégique. En conséquence, bon nombre des études multimodales tendent à respecter l'esprit plutôt que la lettre de ces lignes directrices.

## **2.15 Evolution des pratiques d'évaluation**

Outre les études multimodales, les autorités locales doivent désormais œuvrer à l'intégration des transports dans le cadre de nouveaux schémas de transport locaux. L'importance de l'évaluation dans le cadre de ce processus a été soulignée dans les lignes directrices relatives à la préparation des schémas de transport locaux (DETR, 2000c). Ces lignes directrices précisent que les collectivités locales souhaitant obtenir un financement spécifique pour de grands projets routiers ou de transport public doivent préalablement apporter la preuve que le projet est nécessaire pour atteindre les objectifs fixés dans le schéma de transport local et que le projet ne peut être réalisé d'une quelconque autre façon.

Les projets doivent également s'accompagner de mesures d'intégration visant à promouvoir le transfert modal. Les collectivités locales sont censées apporter la preuve qu'elles ont exploré toutes les pistes possibles permettant d'éviter de nouveaux et importants chantiers de construction, telles que les mesures de restriction de la demande, et ont pris en compte une hypothèse de travail fondée sur l'évitement des sites écologiquement sensibles. Cette nouvelle approche se fonde principalement sur les éléments suivants :

1. Analyse approfondie de la stratégie de transport.
2. Démonstration de la compatibilité avec les objectifs que les pouvoirs publics se sont fixés dans le domaine des transports.
3. Fixation d'objectifs pour les transports locaux.
4. Large participation des opérateurs de transport, des entreprises, des secteurs de la santé et de l'éducation ainsi que des citoyens.
5. Accent mis sur la gestion plutôt que sur la réalisation de grands projets.
6. Démonstration de l'examen d'alternatives.

L'évaluation des plans et projets de transport a fait sienne un large éventail d'objectifs politiques avec la reconnaissance explicite de groupes d'utilisateurs cibles dans la plupart des domaines couverts par la politique gouvernementale et par la mise en convergence des phases d'élaboration et de mise en œuvre des politiques. Ce programme politique a généré un nouveau cycle d'évaluations et de documents y relatifs. Les lignes directrices concernant les nouveaux groupes d'utilisateurs cibles comprennent les documents suivants :

1. Women and Public Transport : The Checklist (DETR, 2001a).
2. Social Exclusion and the Provision and Availability of Public Transport (DETR, 2001b).

L'intérêt croissant porté par les milieux politiques à l'exclusion sociale a mis en lumière les déficiences au niveau de l'évaluation techniques de ces aspects, et notamment son incapacité à cerner les modes d'utilisation des transports par les différents groupes concernés, ainsi que le manque de techniques d'évaluation solidement établies. Les efforts entrepris par les pouvoirs publics pour renforcer, dans leur action, les liens entre le transport, l'utilisation des sols et l'environnement, ainsi qu'entre la santé et les transports, résultent de la reconnaissance croissante de leur pertinence au regard de l'exclusion sociale.

D'autres documents et/ou lignes directrices montrant la voie à suivre pour les pratiques d'évaluation ont été publiés. Il s'agit notamment de documents consacrés aux :

1. Transports publics : Major Public Transport Scheme Appraisal in Local Transport Plans : Detailed Guidance (DTLR, 2001).
2. Aéroports : The Appraisal Framework for Airports in the South East and Eastern Regions of England (DETR, 2000).
3. Ports : A Project Appraisal Framework for Ports – A Consultation Document (DTLR, 2001).

Les lignes directrices consacrées aux grands projets de transports publics ne sont pas dénuées d'intérêt étant donné qu'elles imposent aux collectivités locales de procéder à une évaluation du risque pour tous les grands projets de transports publics. En cas de risques majeurs, les promoteurs devront apporter la preuve que ces risques sont connus et peuvent être activement gérés au sein du secteur public ou transférés, moyennant un coût approprié, au secteur privé. L'approche préconisée par les lignes directrices est subdivisée en trois étapes :

1. **Etape 1** : établir un registre des principaux risques susceptibles de peser sur la bonne exécution et le bon fonctionnement du projet. Le registre des risques devrait d'abord couvrir les risques de construction (respect du calendrier et de l'évolution des coûts) pour ensuite s'intéresser aux risques et facteurs opérationnels susceptibles d'influer sur la fréquentation, les recettes et la concrétisation des avantages associés au projet.
2. **Etape 2** : évaluation d'un ensemble de scénarios pouvant éventuellement se produire à la suite de combinaisons de risques ou de niveaux différents de risques identifiés dans le registre. Ainsi, il est probable que la combinaison d'une réduction des temps de parcours et d'une augmentation de la fréquence de services d'autobus compétitifs aura une incidence plus forte sur la fréquentation des transports publics que si chacun de ces éléments était évalué séparément.
3. **Etape 3** : évaluation de la probabilité de survenance de chacun des scénarios ébauchés. Pour les projets de moindre envergure, on pourra se contenter d'évaluer la probabilité de survenance de l'un des scénarios en utilisant une échelle élémentaire de 4 points, pouvant le cas échéant être étoffée. Pour les projets de plus grande ampleur, l'évaluation du risque

devrait s'appuyer sur une probabilité numérique permettant d'élaborer une valeur « attendue » et une variation autour de cette valeur.

Le cadre d'évaluation mis au point pour les aéroports du sud-est de l'Angleterre ajoute deux éléments supplémentaires aux cinq critères présentés dans la méthodologie pour les études multimodales (GOMMMS) et utilisés pour les autres modes. Ces deux critères supplémentaires doivent permettre d'assurer la viabilité commerciale des projets et faire en sorte qu'il soit satisfait aux exigences opérationnelles et aux normes de planification des services.

Le cadre d'évaluation pour les ports s'inspire directement du cadre mis en place pour les autres modes, et notamment des lignes directrices concernant la méthodologie pour les études multimodales (GOMMMS). Bien qu'il existe un certain degré de normalisation entre les modes, les caractéristiques particulières auxquelles répondent les ports (notamment en termes de structure du marché, de financement, de régulation de l'investissement ainsi que d'effets environnementaux et de liaisons avec les transports de surface), justifient l'établissement de lignes directrices distinctes. Une grande partie du document de consultation est consacré aux différents régimes juridiques régissant le fonctionnement des ports, aux aspects marins et terrestres, ainsi qu'aux implications de la directive « habitats » compte tenu de l'importance de nombreuses zones côtières pour la faune et la flore sauvages.

Des travaux ont également été entrepris dans le secteur ferroviaire, pour lequel l'autorité stratégique ferroviaire a procédé à une évaluation des critères susceptibles de justifier l'octroi d'un soutien au transport de voyageurs par chemin de fer (Planning Criteria – A Guide to the Appraisal of Support for Rail Passenger Services – Strategic Rail Authority, 2000). Lorsqu'il est amené à examiner et à se prononcer sur des propositions de soutien des services de voyageurs, le directeur des franchises doit évaluer les performances à la lumière de cinq critères-clés établis par le gouvernement : environnement, sécurité, économie, accessibilité et intégration. Par ailleurs, outre l'obligation d'assurer un retour sur investissement, le directeur des franchises doit comparer les différents projets en procédant, dans toute la mesure du possible, à une évaluation objective des avantages potentiels liés à un projet. Cette analyse conduira à classer les différents projets en fonction de la valeur actuelle nette des avantages générés par £ de soutien accordée par l'OPRAF (Autorité chargée d'attribuer les concessions d'exploitation). La répartition du risque, les mesures visant à inciter les promoteurs à se conformer au cahier des charges en termes de résultats et la nécessaire intervention du directeur des franchises pour pouvoir réaliser les modifications proposées figurent parmi les autres facteurs à prendre en compte.

En 1999, London Transport a mis en place un cadre d'évaluation multicritère pour les transports publics, fondé sur 50 indicateurs distincts, mais non systématiquement quantifiés. Afin d'élaborer un cadre approprié pour l'évaluation des diverses solutions possibles pour la construction de deux nouvelles lignes ferroviaires à Londres et leurs conséquences en termes de régénération, Transport for London a réalisé récemment une étude. Bien que les résultats n'aient pas encore été publiés, une structure différente de celle retenue dans le cadre antérieur ou dans celui des lignes directrices GOMMMS a été adoptée, l'accent ayant été mis sur les objectifs assignés au projet en tant que critère d'appréciation des différentes options. Les indicateurs ont été sélectionnés afin de permettre l'identification d'un projet à privilégier parmi un large éventail de solutions et également afin de refléter les données disponibles. Si cette méthode emporte la préférence de Transport for London face à l'approche traditionnelle fondée sur l'analyse coût/avantages, des difficultés subsistent néanmoins dans la cotation des différentes incidences et au niveau du processus d'agrégation.

## 2.16 Evaluation intersectorielle

Alors que l'évaluation des plans et des projets de transport étend son champ d'investigation aux conséquences des actions des transports sur les autres secteurs économiques, cette démarche n'a toutefois pas inspiré les autres secteurs à faire de même (Jones & Lucas, 2000). Cette non prise en compte des transports par les autres secteurs s'explique en partie par les pratiques d'évaluation, qui ont reconnu aux transports une certaine primauté sur les autres secteurs s'agissant de servir les intérêts plus larges de la communauté.

Plus que celui de l'éducation, le secteur de la santé commence à reconnaître l'importance des autres secteurs pour la réalisation de ses propres objectifs et il n'est dès lors pas étonnant qu'il s'intéresse de plus en plus à l'aspect préventif des soins de santé pour soulager ses services. Les nouvelles initiatives lancées dans le domaine de la promotion de la santé, qui commencent à jeter des ponts avec la planification des transports, en attestent à suffisance, et cela se comprend d'ailleurs fort bien puisque les accidents de la route opèrent une lourde ponction sur les ressources des services de santé. L'intérêt que les pouvoirs publics témoignent depuis peu pour l'évaluation des incidences sanitaires témoigne de la volonté d'une prise en compte des questions de santé dans le processus décisionnel relatif aux plans et aux projets. En revanche, les secteurs de la santé et d'autres continuent d'organiser leurs activités sans guère se soucier des conséquences de leurs actions sur les transports (centralisation des services par exemple). Des initiatives du type « Safe Routes to School » (sécurité sur le chemin de l'école), etc... restent principalement l'apanage du secteur des transports.

Les pratiques d'évaluation en vigueur dans le secteur des transports doivent à présent servir de source d'inspiration aux autres secteurs afin que ceux-ci élaborent des procédures appropriées leur permettant de procéder à une évaluation intégrée de leurs propres plans et projets. L'adoption de la fiche d'évaluation synthétique, associée à quelques lignes directrices, qui leur permettrait de dresser le bilan « transport » de leurs actions, constituerait à cet égard un pas en avant.

Au fur et à mesure que le Royaume-Uni s'engage dans le processus d'évaluation intégrée, il apparaît de plus en plus clairement que l'accent ainsi mis sur les objectifs place les questions environnementales et communautaires au cœur de l'exercice. Les questions de distribution et d'équité nécessitent également une appréciation des impacts environnementaux et communautaires, alors que celles liées à l'applicabilité et à l'acceptabilité ou encore à la capacité de réaliser l'action proposée se fondent davantage sur l'anticipation. Alors que le ministère des transports, des collectivités locales et des régions (DTLR) a pris conscience de cette réalité dans le domaine des transports, il semble que d'autres ministères, et en particulier ceux responsables de la réalisation des politiques, plans et projets, n'ont pas encore pris pleinement conscience ou pris en compte ce changement fondamental dans la philosophie de l'évaluation.

## 2.17 La directive ESIE et l'élaboration de lignes directrices en matière d'évaluation

Si les pouvoirs publics ont répercuté sur leurs pratiques d'évaluation les changements dont ils furent eux-mêmes à l'origine, ils ont également pris les devants en ce qui concerne les exigences imposées par la directive ESIE, du moins pour ce qui est de la planification des transports, en préparant un manuel spécialement consacré aux études multimodales. Ces lignes directrices trouvent, en partie, leur source dans les principes d'évaluation politiques fixés par le gouvernement en 1991 (ministère de l'environnement, 1991). Parmi les autres raisons qui expliquent la percée plus rapide de l'ESIE dans les transports que dans d'autres secteurs, il faut citer la place particulière occupée par les

transports dans l'opinion publique qui, comme nous l'avons souligné précédemment, y est particulièrement attentive, ainsi que l'accent mis traditionnellement sur les techniques d'évaluation chiffrées et le recours croissant à des techniques d'évaluation pour parvenir à un choix cohérent entre plusieurs options concurrentes.

Les lignes directrices NATA et GOMMS ayant ouvert la voie du changement en matière de pratiques d'évaluation, l'élaboration des lignes directrices ESIE pour les études multimodales n'a pas exigé une refonte totale des activités d'évaluation. De fait, l'élaboration des lignes directrices ESIE a amélioré et complété les pratiques d'évaluation existantes plus qu'elle n'a introduit des procédures entièrement nouvelles. Une nouvelle philosophie se fait jour, fondée sur une approche quantitative et qualitative à l'égard du processus décisionnel. Cette nouvelle approche s'attache à clairement cerner le problème, à fixer une série d'objectifs, à examiner toutes les solutions possibles et à choisir l'option définitive en fonction des conséquences économiques, environnementales et sociales, le tout à l'issue d'un processus transparent et solide.

L'intégration de nouveaux aspects dans l'exercice d'évaluation a permis de prendre en compte certaines des inquiétudes exprimées par Jones et Lucas (2000) au sujet des tableaux d'évaluation synthétiques. Ainsi, l'évaluation portera de préférence sur les ressources naturelles et l'accès aux infrastructures plutôt que sur l'accès aux seules infrastructures de transport, de même que sur les incidences sanitaires et les effets cumulatifs et distributifs pour les communautés concernées.

Avec la multiplication des aspects couverts par l'évaluation, le problème du double comptage se posera de façon de plus en plus aiguë étant donné que de nombreuses questions se chevauchent. Ainsi, l'utilisation des ressources naturelles sera abordée dans le chapitre des coûts de construction et d'exploitation de la proposition de transport, alors que les coûts liés à la qualité de l'air, au bruit et aux accidents seront également examinés dans le volet consacré aux incidences sanitaires.

S'il convient de réduire dans toute la mesure du possible les cas de double comptage, ceux-ci n'en présentent pas pour autant un obstacle fondamental à l'évaluation pour autant qu'ils soient clairement indiqués comme tels. Le double comptage est en effet acceptable dès lors qu'il apporte un éclairage ou une explication complémentaire. En ce qui concerne, par exemple, l'importante rubrique des indicateurs économiques, les décideurs ne sont pas en mesure de juger la performance relative des mesures en termes de consommation des ressources ; il s'agit, en l'occurrence, d'un élément-clé du développement durable, mais cette information est supposée être intégrée dans les chiffres économiques globaux.

## **2.18 Intégration verticale**

Si cette approche stratégique à l'égard de l'évaluation est susceptible de favoriser l'intégration horizontale dans le processus décisionnel, d'aucuns reconnaissent également que les liens verticaux entre les politiques, plans, programmes et projets doivent également être abordés pour éviter des difficultés de mise en œuvre et, par là même, la mise en échec des politiques nationales. Ainsi, le plan décennal pour les transports a défini un ensemble de produits à fournir et donc à couvrir par le système d'évaluation. Les actions d'évaluation engagées dans le cadre des études multimodales doivent non seulement satisfaire les nouvelles exigences en matière d'évaluation pour des raisons académiques, mais également pour faciliter l'adoption des mesures de transport, étant donné qu'elles accompagnent tout le processus de réalisation et de mise en œuvre du projet. Le tableau 4 illustre les différents

niveaux du système d'évaluation des transports, qui se prolonge jusqu'à l'évaluation à posteriori, phase finale du cycle.

L'espoir que fait naître l'évaluation stratégique est qu'en examinant tous les enjeux à un niveau supérieur du processus de planification, les enjeux liés à la réalisation du projet soient mieux ciblés en évitant toute intrusion des enjeux politiques plus larges, ce qui permettra d'accélérer le processus. En fait, le principal objectif est de parvenir à un système d'évaluation qui prenne en compte les inquiétudes exprimées par les groupes de pression écologistes depuis les années 70 et dont nous avons rendu compte au début du présent chapitre.

L'évaluation environnementale stratégique effectuée dans le cadre de l'évaluation intégrée stratégique devrait apporter les avantages suivants :

1. **Renforcement et rationalisation de l'EIE au niveau des projets** : en prenant plus largement en compte toutes les alternatives et leurs effets, l'ESIE renforce l'EIE au niveau des projets et améliore l'efficacité de la prise de décision en associant plus précocement les différentes parties concernées, ce qui renforce les chances d'une acceptation et d'une adhésion du public aux actions proposées. L'ESIE couvre toutes les questions liées à la justification et à la localisation des projets, et permet une identification rapide de leurs effets potentiels ainsi qu'une évaluation des effets cumulatifs. Elle peut également s'intéresser aux effets de *petits projets* ou *d'actions ne débouchant pas nécessairement sur la réalisation de projets concrets*, pour lesquels les EIE ne sont pas requises.
2. **Promotion du développement durable** : en analysant les causes des incidences environnementales, l'ESIE peut permettre une démarche plus anticipative et renforcer la crédibilité et l'acceptabilité des décisions. Elle facilite l'élaboration de politiques et de plans durables. Elle peut ainsi contribuer à *clarifier* les objectifs et les principes, éventuellement dans le cadre d'une politique intégrée à fixer afin de prendre en compte les enjeux socio-économiques et environnementaux.
3. **Données concernant l'environnement et la viabilité écologique** : si les données géographiques nécessaires à l'ESIE font souvent défaut, celle-ci permet néanmoins de mettre en évidence les lacunes et les possibilités d'investissement futur dans la collecte des données.
4. **Questions institutionnelles** : la compétence en matière d'ESIE étant normalement dévolue au secteur public, celui-ci sera habilité à régler les questions d'ordre institutionnel (renforcement des capacités institutionnelles, élaboration de nouvelles normes environnementales, besoins technologiques ou dans le domaine de la formation). Il sera dès lors moins nécessaire d'en débattre au niveau du projet.
5. **Transparence** : en promouvant la collaboration et la consultation entre les diverses institutions, l'ESIE clarifie le processus de planification et permet une identification précoce des diverses alternatives / décisions susceptibles de conduire à des sous-projets dommageables à l'environnement. L'ESIE diminue dès lors les incidences négatives et peut rendre superflue l'EIE (niveau projet) de ces alternatives.

6. **Perspectives à long terme** : l'ESIE facilite l'adoption d'une perspective à long terme en matière de développement en incorporant des objectifs liés au développement durable.
7. **Atténuation / amélioration** : l'ESIE permet l'identification d'un large éventail de mesures d'atténuation / d'amélioration, pouvant aller jusqu'à une modification des mécanismes institutionnels, et peut ainsi avoir une fonction régulatrice au niveau de l'atténuation des effets des projets.

Toutefois, l'évaluation stratégique comporte également un certain nombre de dangers étant donné que ses mérites apparents restent encore à établir. Les questions suivantes notamment restent encore sans réponse :

1. **Participation des différents acteurs concernés** : la participation des différents acteurs concernés à l'évaluation stratégique intégrée engage-t-elle effectivement ceux d'entre eux qui sont touchés par le projet et qui ont toujours été d'un accès difficile ? Comment prendre en compte les nouveaux acteurs et les glissements d'opinion qui risquent de se produire durant la phase de transition entre l'élaboration des politiques et des plans et la réalisation du projet ?
2. **Outils de prévision et d'évaluation** : utilité des outils de prévision pour définir la future situation de référence et les effets cumulatifs compte tenu de la longueur des échéances et des influences externes sur les résultats à venir.

Tableau 4. **Les dix niveaux d'évaluation des transports**

<b>Niveau 1</b>	Stratégie au niveau des transports régionaux / début du cycle : établissement de lignes directrices relatives à la planification régionale
<b>Niveau 2</b>	Etudes multimodales et évaluation intégrée
<b>Niveau 3</b>	Préparation de la stratégie de transport régionale / établissement de lignes directrices relatives à la planification régionale
<b>Niveau 4</b>	Evaluation des différentes alternatives en matière de localisation, de conception et de mise en œuvre de mesures de transport déterminées
<b>Niveau 5</b>	Choix du programme préconisé pour la conception / mise en œuvre de la mesure
<b>Niveau 6</b>	Lancement de la conception du projet et préparation de l'EIE en vue des procédures d'approbation
<b>Niveau 7</b>	Enquête et avis publics
<b>Niveau 8</b>	Elaboration de la mesure de transport et préparation des procédures d'appels d'offres / de mise en œuvre
<b>Niveau 9</b>	Construction / mise en oeuvre
<b>Niveau 10</b>	Evaluation à posteriori

Source : Tomlinson, 1999.

3. **Modulation** : les parties concernées accepteront-elles les résultats de l'évaluation stratégique lorsque les projets sont évalués 5 ans plus tard voire davantage ? Les effets recensés dans l'évaluation stratégique seront-ils considérés comme « corrects » ou adéquats lors de l'évaluation menée au niveau du projet et lorsque les incidences d'un projet s'écartent de l'évaluation stratégique menée au niveau de la politique globale, du plan ou du programme ?
4. **Capacité institutionnelle à procéder à une évaluation stratégique intégrée** : les personnels chargés d'élaborer des plans et projets de transport sont-ils prêts à accepter rapidement le changement de philosophie intervenu dans les pratiques d'évaluation ? Les décideurs sont-ils en mesure d'accepter une souplesse moindre au niveau de la prise de décision ad hoc et la nécessité d'assurer de la transparence ? Les décideurs sont-ils en mesure d'assimiler les informations de plus en plus complexes liées au processus d'évaluation ? Existe-t-il un danger réel de paralysie en raison de la diversité des intérêts des parties et de l'éventail excessivement vaste de questions à évaluer de manière de plus en plus approfondie, le risque étant qu'aucune décision ne peut encore véritablement être prise et que la pratique d'évaluation s'avère à la longue impraticable ?
5. **Contrôle et suivi de la qualité** : des systèmes pourront-ils être mis en place afin de prendre en compte de manière adéquate le contrôle de la qualité dès lors que le concepteur du plan est également responsable de l'évaluation et de la détermination de sa qualité ? Sera-t-il possible et politiquement acceptable de procéder à des retours d'information pour évaluer les résultats de l'évaluation stratégique intégrée ?

## 2.19 Justice environnementale

Le décret présidentiel américain de 1994 a investi les agences fédérales de compétences en matière de justice environnementale, consistant à identifier et à prendre en compte les effets de tous les programmes, politiques et activités sur les minorités et les groupes à faibles revenus. La justice environnementale se fonde sur trois principes :

1. Eviter, minimiser ou atténuer les effets exagérément intenses et néfastes sur la santé et l'environnement, y compris les effets sociaux et environnementaux sur les minorités et les populations à faible revenu.
2. Assurer une participation entière et équitable de toutes les communautés potentiellement touchées au processus de planification des transports.
3. Eviter que les minorités ou les groupes à faibles revenus se voient refuser l'accès à des avantages ou à des prestations ou voient ces avantages ou prestations réduits ou retardés dans une mesure importante.

Aux Etats-Unis, la justice environnementale est considérée comme un facteur positif pour la prise de décision dans le domaine des transports parce qu'elle :

1. Améliore la prise de décision dans le domaine de la planification des transports en prenant en compte les besoins de tous les citoyens.



2. Améliore la conception des mesures de transport et, partant, leur intégration dans les communautés.
3. Favorise le processus de participation publique et renforce les communautés.
4. Améliore la collecte des données, le suivi et les outils d'analyse.
5. Favorise la conclusion de partenariats et les effets mobilisateurs sur les ressources de transport.
6. Evite les effets exagérément néfastes sur les minorités et les groupes à faible revenu.
7. Identifie les possibilités d'arbitrage et les mesures d'amélioration au cours du processus de planification dès lors que les incidences inévitables sont prévues.

Pour que la justice environnementale constitue une des clés de voûte du processus de planification des transports, il faut que l'ensemble des communautés concernées disposent d'informations précises et compréhensives concernant les effets probables. Pour atteindre cet objectif, les décideurs techniques doivent à la fois comprendre les raisons qui ont amené les groupes sociaux à s'implanter là où ils se trouvent et leurs caractéristiques et ensuite déterminer les incidences probables. Cela exige un niveau d'analyse spatial plus détaillé que celui qui prévaut généralement dans l'analyse économique et des transports.

Jusqu'à présent, la justice environnementale n'a pas encore franchi l'Atlantique, mais comme c'est généralement le cas, la plupart des pratiques américaines tendent à se propager de par le monde au fil du temps. La question est aujourd'hui de savoir si les principes qui sous-tendent la justice environnementale constituent la prochaine étape fondamentale à franchir dans l'évaluation stratégique intégrée. Le Royaume-Uni a déjà reconnu que les décisions dans le domaine de la planification des transports doivent servir l'intérêt général et que les mesures de transport doivent mieux s'intégrer dans les communautés, en dépit de la persistance de normes de conception archaïques qui perpétuent la suprématie du trafic routier.

La mise au point de stratégies « communautaires » et le lancement de forums de discussion accessibles par l'internet sont les premières mesures qui ont été prises pour renforcer la participation du public et le rôle des communautés locales. Bon nombre des efforts entrepris reflètent encore l'approche descendante, dans laquelle les technocrates pensent détenir le savoir et où seules de vagues tentatives sont entreprises pour s'ouvrir aux minorités.

En termes d'amélioration de la collecte des données, du suivi et des outils d'analyse, les méthodes d'évaluation des incidences sociales et sanitaires restent relativement inefficaces, surtout lorsqu'elles peuvent s'appliquer aux plans et projets de transport. En revanche, la conclusion de partenariats pour mobiliser des ressources supplémentaires est une pratique bien établie étant donné que le secteur privé est de plus en plus sollicité pour financer, promouvoir et exploiter des infrastructures et des services de transport. Toutefois, la participation accrue du secteur privé risque de conduire à des conflits croissants avec les pratiques d'évaluation dès lors que des informations jusqu'à présent publiques deviendraient commercialement sensibles et ne seraient donc plus disponibles.

Les pratiques d'évaluation n'ont pas encore élargi leur champ d'investigation aux mesures visant à évaluer et à éviter les incidences exagérément néfastes pour les minorités et les groupes à faibles revenus étant donné que l'on vient à peine de reconnaître l'utilité de désigner les "gagnants" et les "perdants" des plans et projets de transport. En fait, la pratique actuelle ne va pas encore beaucoup plus loin que reconnaître la nécessité d'associer plus étroitement toutes les acteurs concernés.

Pour évaluer les incidences économiques et sociales des plans et projets de transport, il faut une connaissance plus approfondie des enjeux et des outils plus efficaces que ceux dont nous disposons aujourd'hui. Alors que les planificateurs des transports se sont toujours intéressés aux problèmes d'accès au système de transport, l'on s'accorde de plus en plus à reconnaître que ce qui importe est l'accès aux services privés et publics. Ce qui amène du même coup à s'interroger sur les questions suivantes :

1. Les propositions rendront-elles plus difficile l'accès des populations majoritairement à faibles revenus ou des minorités aux infrastructures de soins ?
2. Le temps de réponse des services d'urgence pour accéder aux quartiers dans lesquels vivent ces groupes à faibles revenus ou ces minorités sera-t-il amélioré ?
3. L'accès des minorités ou des populations à faibles revenus aux services collectifs sera-t-il affecté par les propositions ?

La prise en compte des incidences sociales est plus délicate dans la mesure où il s'agit de la cohésion de la communauté. Cette notion de cohésion se fonde non seulement sur des aspects tels que la sécurité et les obstacles à la mobilité, mais également sur l'esprit d'appartenance à un lieu, défini par un ensemble de vues et d'éclairages, ainsi que par les points de repère traditionnels et les espaces publics utilisables, qui tous contribuent à cette perception. Tous ces éléments qui contribuent à la cohésion de la communauté sont souvent directement affectés par la mise à disposition de nouvelles infrastructures ou de nouveaux services de transport. Comme le signalent Forkenbrock & Schweitzer (1997), les outils qui permettent de prendre en compte ces questions sont peu nombreux, ce qui les amène à conclure qu'il faut :

1. Améliorer les évaluations sur la base de scénarios de référence, afin notamment d'estimer les niveaux d'inaccessibilité et les incidences néfastes.
2. Améliorer les méthodes d'évaluation de la mobilité.
3. Mettre au point des méthodes plus efficaces pour toucher les populations affectées et définir les priorités au niveau des riverains.
4. Améliorer les approches prédictives en ce qui concerne l'estimation de la génération de trafic et des souhaits de mobilité exprimés par les populations à faibles revenus et les minorités.
5. Procéder à une analyse d'implantation des infrastructures publiques et privées compte tenu des activités quotidiennes des populations à faibles revenus et des minorités.
6. Améliorer les techniques de communication des incidences probables des modifications apportées aux systèmes de transport.

Comme l'indique Litman (1999), les transports nous permettent d'accéder à des biens, des services et des activités qui procurent des avantages et influent ainsi sur nos choix en ce qui concerne les lieux où nous pouvons habiter, faire nos emplettes, travailler, aller à l'école et nous divertir. Les transports sont donc aussi indissociablement liés aux notions d'opportunité et d'équité. Litman décrit trois grands types d'équité :

1. **Équité horizontale** : équité dans l'allocation des coûts et des avantages entre des individus et des groupes comparables en termes de prospérité et d'aptitudes.
2. **Équité verticale en termes de revenus** : allocation des coûts entre les catégories sociales et les catégories de revenus.
3. **Équité verticale en termes de besoins et d'aptitudes** : mesure du degré de satisfaction des besoins de transport d'un individu comparé aux autres individus de la même communauté.

Litman observe par ailleurs que la façon dont sont définis et mesurés les transports détermine souvent le mode d'évaluation de l'équité et avance les nouvelles pistes que les outils d'évaluation économique et sociale doivent explorer, d'autant que rares sont les évaluations qui visent expressément à corriger les incidences disproportionnées durant le processus de planification. Ces observations ne sont pas sans rappeler les discussions menées récemment dans le cadre de SACTRA (2000) sur les économies qui tirent véritablement parti des investissements de transport.

## **2.20 Regard sur le futur**

Face aux critiques exprimées à l'encontre du système de planification existant (lenteur du processus décisionnel pour les grands projets d'infrastructure, tels que les nouveaux grands axes routiers, les aéroports et les pistes d'atterrissage et de décollage), le gouvernement a annoncé en juillet 2001 un ensemble de mesures visant à rationaliser les procédures et à réduire tout retard inutile (DTLR, 2001). Ces mesures étaient notamment les suivantes :

1. Mise à jour régulière de la politique gouvernementale de manière à limiter le temps consacré, dans les enquêtes sur les grands projets d'infrastructure, aux débats sur la politique.
2. Amélioration du cadre régional afin de faciliter l'examen des projets individuels.
3. Mise en place de nouvelles procédures devant permettre au Parlement de donner son accord de principe sur les projets, comprenant notamment le droit accordé à chacun de faire opposition avant que le Parlement n'examine le dossier et avant l'examen des points de détail dans le cadre de l'enquête.
4. Amélioration des procédures d'enquête pour les grands projets d'infrastructure.
5. Amélioration des procédures d'expropriation et d'indemnisation.

Etant donné le caractère potentiellement controversé de certaines des questions susceptibles d'être couvertes par la politique nationale et le fait que ces mesures établiraient un cadre pour les grands projets d'infrastructure, le CPRE (Council for the Protection of Rural England) a demandé une consultation publique concernant ces politiques (CPRE, 2001). Cela permettrait dans la foulée de lever

les soupçons qu'une politique spécifique ait pu être élaborée pour limiter les débats auxquels pourrait donner lieu une question controversée ou limiter les moyens de preuves pouvant être avancés à l'occasion d'une prochaine enquête.

La mesure dans laquelle les mises à jour des politiques gouvernementales établissent le cadre des grands projets d'infrastructure n'est pas sans conséquences pour la pratique d'évaluation. Ainsi, dès lors que la politique doit être considérée comme un plan puisqu'elle fixe le cadre dans lequel s'inscrivent les projets aux fins de la directive ESIE, il se pourrait qu'il faille obligatoirement procéder à une évaluation. A défaut de celle-ci, la politique devrait, dans le contexte de la politique d'évaluation actuelle, faire l'objet d'une évaluation en termes de viabilité écologique. Cet aspect devra être examiné de manière plus approfondie par le gouvernement lors du processus de mise en œuvre de la directive ESIE.

Le chapitre 9 de la Transport and Works Act 1992 (TWA) prévoit un certain nombre de procédures qui permettent d'associer le Parlement à l'approbation des grands projets. Les nouvelles procédures proposées s'appliquent toutefois à un plus large éventail de matières, le Secrétaire d'Etat disposant d'un pouvoir discrétionnaire pour estimer si un grand projet d'infrastructure est l'un de ceux auxquels s'appliquent les nouvelles procédures parlementaires. L'identification de ces projets se ferait au cas par cas, compte tenu des spécificités de chaque projet. Les exemples de grands projets d'infrastructure auxquels les nouvelles procédures pourraient s'appliquer concernent, notamment, les nouveaux aéroports et pistes d'atterrissage et de décollage, les ports, les grands axes routiers, les projets ferroviaires, les centrales électriques, l'élimination des déchets radioactifs et d'autres types d'infrastructures, tels que les nouveaux bassins de retenue. Les nouvelles procédures s'appliqueraient dès lors aux projets lancés dans le cadre de la Country Planning Act 1990, de la Transport and Works Act 1992 (TWA), de la Highways Act 1980, de la Harbours Act 1964 et de la Electricity Act 1989.

Le Parlement examinerait le principe, la nécessité et l'implantation d'un projet en s'appuyant sur l'évaluation de l'incidence sur l'environnement, les projets de décrets et les exemples d'application des procédures en matière de planification. Les modalités exactes de la procédure d'approbation par le Parlement seraient arrêtées par le Secrétaire d'Etat au cas par cas sur la base des propositions spécifiques concernées.

L'approbation de principe donnée par le Parlement ne constituerait pas en soi une autorisation de planification (ou ne saurait être assimilée à une quelconque autre autorisation nécessaire) étant donné que cette autorisation demeurerait dans la sphère de compétence du Secrétaire d'Etat, après enquête publique. Lors de cette enquête publique, l'Inspecteur se pencherait sur les points de détail de la mise en œuvre du projet, tels que le tracé et la configuration exacts de la proposition, l'emprise au sol, les mesures d'atténuation prévues, les conditions à remplir et les autorisations légales.

A l'issue de l'enquête, le Secrétaire d'Etat examinerait le rapport et les recommandations de l'Inspecteur avant de prendre une décision sur le projet. Nonobstant l'approbation de principe donnée par le Parlement, il appartiendrait au Secrétaire d'Etat de se prononcer, in fine, sur la suite à donner au projet. Il est prévu que le Secrétaire d'Etat ne puisse rejeter une proposition approuvée par le Parlement que dans des circonstances exceptionnelles.

Les conséquences de ces modifications pour la réalisation des projets et la pratique d'évaluation risquent d'être assez mineures. Ainsi, au cours des quinze dernières années, moins de dix projets d'ampleur nationale ont fait l'objet d'enquêtes publiques ayant duré plus de trois mois (Dark et

Forster, 2001). L'essentiel du temps est consacré à la préparation de la procédure d'approbation, plus de dix années s'écoulant entre le moment où un projet est inscrit au programme routier et celui de sa mise en service. Cela a amené certains à conclure que la conception des projets doit être ramenée à un niveau plus modeste avant toute prise de décision sur son principe.

Alors que la directive EIE imposerait un niveau de conception suffisamment élaboré pour étayer une évaluation robuste de l'incidence du projet sur l'environnement, la directive ESIE et l'évaluation des plans de transport pourraient comporter des éléments permettant d'entourer les projets, à un stade plus précoce, de l'indispensable certitude. L'évaluation stratégique environnementale d'une étude multimodale ou d'un plan de transport devrait faire clairement apparaître si des mesures spécifiques soulèvent des problèmes importants. Les organismes de planification régionaux ou le Parlement pourraient ensuite se prononcer sur le principe de pousser plus avant la procédure en s'inspirant des résultats de ces évaluations au niveau du plan, évitant ainsi que des dépenses fondamentalement inacceptables soient faites dans le cadre du projet en question. Les travaux de conception et d'évaluation au niveau du projet pourraient alors se poursuivre afin de déterminer le projet à privilégier.

Dans son 23<sup>ème</sup> rapport intitulé Environmental Planning, la Royal Commission on Environmental Pollution (RCEP, 2002) consacre un chapitre à l'évaluation environnementale. La RCEP porte un regard critique sur les possibilités d'associer le public aux activités de balayage informel, sur l'évaluation limitée des alternatives ainsi que sur le manque de contrôle et de suivi des incidences. Elle a par ailleurs recommandé que les questions sanitaires soient expressément intégrées au processus d'EIE. Dans le bref commentaire qu'elle a consacré à l'ESIE, la Commission a exprimé le souhait que l'ESIE soit assorti d'objectifs environnementaux solides et spécifiques afin de faire évoluer la prise de décision vers un processus de gestion environnemental stratégique fondé sur les objectifs et l'anticipation.

Dans le cadre de son examen des propositions présentées par le gouvernement en ce qui concerne les grands projets d'infrastructure, la RCEP a plaidé pour que ceux-ci fassent l'objet d'une procédure ouverte et transparente dans laquelle la nécessité de construire des infrastructures soit étayée par une ESIE des moyens d'actions envisageables (paragraphe 8.50). Elle a notamment cité, à titre d'exemple à suivre, la stratégie nationale en matière de transport aérien et les études multimodales pour le transport de surface.

La RCEP a également plaidé pour que soient définis une fois pour toutes des objectifs prioritaires, comportant notamment une quantification de la ou des cibles à atteindre afin de pouvoir respecter l'objectif fixé à une date déterminée par la mise en place d'un programme donné. Les objectifs nationaux devront être interprétés et appliqués dans le cadre de situations locales, reflétant les capacités et les conditions locales.

La RCEP voit dans le concept des stratégies spatiales intégrées un outil permettant de lier les objectifs nationaux à une mise en œuvre concrète et, partant, une façon d'assurer la distribution spatiale des activités afin de préserver la viabilité écologique en protégeant et en améliorant l'environnement (paragraphe 10.13). D'ici 25 ans, les stratégies spatiales intégrées comporteraient un ensemble d'indicateurs communs permettant de procéder à des comparaisons entre les différentes régions, ce qui constitue un élément important pour évaluer et examiner les différentes politiques et performances. Des indicateurs complémentaires seront dans certains cas nécessaires au regard des circonstances particulières d'une région (paragraphe 10.25).

Bien que la RCEP ne l'aie pas soulevé, le problème des indicateurs est un aspect qu'il pourrait être utile de clarifier. L'utilisation récente de 72 indicateurs de performance dans le cadre d'un rapport rédigé par un organisme autoroutier local (Local Transport Plan Annual Progress Report) a fait dire à certains observateurs que la multiplication de ce type d'indicateurs rendait difficile l'assimilation de toutes les informations (Mellor, 2002). Il se crée en effet une zone de tension entre la nécessité d'assurer une communication efficace, l'aspiration de l'Administration à réduire l'éventail d'indicateurs appliqués de manière uniforme dans l'ensemble du pays et la nécessité d'établir, au niveau local, des indicateurs en prise avec la réalité des problèmes.

L'introduction de l'ESIE pourrait fort bien encore renforcer cette zone de tension, tant il est vrai que les indicateurs « publics » ou « de performance » ne constituent pas toujours des outils utiles pour évaluer l'incidence des différentes options en présence. De même, la multiplication des indicateurs d'incidence ne fera que compliquer le processus de transmission de l'information dans des formes intelligibles aux décideurs.

### **2.21 Quelques conclusions concernant l'évolution des pratiques d'évaluation au Royaume-Uni**

Pour conclure cet aperçu de l'évolution des pratiques d'évaluation visant à appuyer la prise de décision au Royaume-Uni, il est clair que les pouvoirs publics n'ont pas été les seuls à impulser le processus d'amélioration des pratiques.

Le ministère des transports reconnaissant qu'il était responsable aussi des transports publics et non pas seulement des routes, des cadres d'évaluation plus équilibrés ont commencé à voir le jour. Les évaluations plus rigoureuses requises pour les transports publics commencèrent à être appliquées au réseau routier, ce qui conduisit à l'élaboration de cadres d'évaluation communs. La menace constante que les groupes de pression faisaient peser sur la réalisation du programme routier a également incité le ministère des transports à élargir l'éventail des questions prises en compte dans les évaluations.

Le ministère de l'environnement a pour sa part également été l'un des moteurs du changement en promouvant le concept du développement durable, appuyé en cela par les anciens militants écologistes ayant accédé, entre-temps, au statut de consultants officiels. Des documents tels que celui plaçant pour une distribution durable ( Sustainable Distribution, DETR, 1999) ont apporté leur pierre au débat sur la politique générale des transports et souligné la nécessité de gérer de manière plus efficiente l'utilisation du réseau de transport. De plus, un rapport visant à renforcer la sensibilisation au problème du développement durable dans les pouvoirs publics (Increasing Awareness of Sustainable Development Across Government, DETR, 2000d) invita l'ensemble des ministères à :

1. Etablir des objectifs en matière de développement durable.
2. Adopter le Cabinet Office Policy Makers Checklist, qui contient un ensemble de lignes directrices concernant un système intégré d'évaluation des incidences en vue d'appuyer le développement durable.
3. Associer l'ensemble des personnels aux discussions et décisions concernant les effets de leurs travaux et de leurs procédures sur le développement durable.
4. Former au développement durable les nouveaux arrivants dans les ministères.

5. Contrôler le degré de sensibilisation et assurer un retour d'information par le biais des ministres "verts".

Il est difficile de dire dans quelle mesure le stimulus du changement dans les pratiques d'évaluation est venu des décideurs élus plutôt que des décideurs techniques. Les ministres des transports ont joué un rôle clé dans la modification du cadre politique et dans les efforts entrepris pour rendre plus exhaustifs les processus de planification et d'évaluation. Alors que les responsables du ministère des transports étaient parfaitement conscients de la nécessité de répondre au contexte évolutif dans lequel s'inscrivaient les décisions de transport, il leur a néanmoins fallu l'appui de décideurs élus pour traduire concrètement dans les pratiques d'évaluation les changements de paradigmes. Le nouveau gouvernement travailliste allait précisément apporter l'élan nécessaire pour s'engager sur la voie de l'évaluation intégrée.

Il est clair que les décideurs élus ont été sensibles à l'opinion publique et en particulier aux actions des groupes de pression écologistes. Le ministère des finances lui-même, exposé à l'action des groupes de pression, a été amené à réduire les budgets et à se justifier en invoquant les avantages environnementaux liés à cette rigueur budgétaire. Pour également assurer que le meilleur usage soit fait des ressources consacrées au transport, le ministère des finances s'est par ailleurs employé à renforcer l'assiette des tests d'évaluation, en particulier en période de restrictions budgétaires.

Si la pratique d'évaluation a, depuis le début des années 70, évolué dans le sens de la complexité sous l'impulsion de facteurs internes, on peut toutefois se demander si beaucoup de choses auraient changé sans l'aiguillon extérieur du public. Les groupes de pression écologistes et les chercheurs ont joué un rôle crucial pour dénigrer les pratiques antérieures et mettre en évidence les incohérences et les hypothèses boiteuses. Les changements se seraient-ils produits sans John Tyme et les opposants à Oxleas Wood, Twyford Down et Newbury ou ont-ils simplement accéléré le processus de lente maturation de la machinerie décisionnelle ?

La directive relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement (directive ESIE) amènera des secteurs autres que celui des transports à élaborer de nouveaux outils d'évaluation. Ces secteurs, qui s'étaient contentés jusqu'ici de procédures largement qualitatives et ad hoc devront, sous la contrainte de l'opinion publique, s'engager sur la voie d'une évaluation intégrée systématique et hautement quantitative, comme l'a déjà fait avant eux le secteur des transports. Certains secteurs, tels que celui de l'aménagement du territoire, devront rapidement s'inspirer de l'exemple des transports s'ils veulent éviter que les exigences d'évaluation imposées par la directive ESIE ne les traumatisent au point de provoquer une certaine paralysie.

Le Royaume-Uni s'enorgueillit d'une longue tradition de planification stratégique fondée sur les compétences des aménageurs du territoire. Si ceux-ci réunissent bon nombre des compétences nécessaires à la mise en œuvre de l'évaluation stratégique, les exigences en termes de rigueur, d'examen exhaustif des alternatives, de prévisions quantifiées ainsi que d'atténuation et d'amélioration des incidences des plans et des programmes feront appel à des compétences nouvelles. L'approche actuelle à l'égard de l'évaluation environnementale des plans de développement consiste pour l'essentiel à recourir aux services de consultants, qui soumettent le plan à une procédure d'évaluation consistant à passer en revue, en guise de rationalisation à posteriori, un ensemble de points, en se fondant pour l'essentiel sur l'avis d'experts plutôt que sur l'approche scientifique consacrée par l'EIE et, faut-il l'espérer, l'ESIE. Alors que la planification des transports est bien placée pour répondre à ce

défi, il n'en va pas toujours de même avec l'aménagement du territoire ou la planification dans d'autres secteurs, qui doivent encore adopter la philosophie de l'évaluation intégrée.

A mesure que la pratique d'évaluation se fait de plus en plus intégrée et exhaustive, elle risque de faire le lit de sa propre destruction, étant donné que la marge de manœuvre accordée aux décideurs élus devient de plus en plus ténue en raison des procédures d'évaluation systématiques et intégrées. La nécessité de compléter les procédures d'évaluation risque de ne pas rester sans effets sur les décideurs élus désireux d'annoncer des investissements de transport rémunérateurs sur le plan électoral.

Les parties concernées disposeront désormais d'armes supplémentaires pour contester la légitimité des résultats et donc de la prise de décision dès lors que les procédures à suivre dans le cadre d'une évaluation exhaustive ne sont pas respectées et que les conclusions ne sont pas établies dans les formes requises et dans le cadre d'une procédure ouverte et transparente. Dans l'hypothèse où des décideurs élus ne respectant pas les procédures seraient rappelés à l'ordre par des acteurs particulièrement dynamiques, ces contraintes mises à leur marge de manœuvre pourraient fort bien se traduire par de nouveaux changements au niveau de la pratique d'évaluation.

Pour éviter un revers de ce type, les décideurs élus et techniques doivent, à tous les niveaux, être activement associés au processus d'évaluation. Il s'agira notamment de leur fournir davantage d'informations afin qu'ils puissent mieux cerner les problèmes de transport, reprendre à leur compte la fixation technocratique des objectifs assignés au plan ou au projet de transport et établir de manière explicite la pondération des différents objectifs en fonction de leur importance relative.

La participation des décideurs élus et techniques de premier rang aux étapes-clés du processus d'évaluation, et non pas simplement en fin de cycle, peut également renforcer leur perception de la complexité qui se cache derrière des résultats sur la base desquels ils sont censés prendre des décisions. Elle serait également un moyen de répondre aux critiques formulées à l'encontre des tableaux d'évaluation synthétiques, l'un des reproches étant qu'ils pèchent par une simplification excessive afin de pouvoir communiquer les résultats aux décideurs. Une participation à un stade plus précoce permettrait de minimiser le rôle du décideur technique en tant que gardien de l'information et tous les aléas qui peuvent en découler.

Alors que d'autres documents ont exploré les aspects méthodologiques liés à l'application de l'ESIE à la planification des transports (voir CEMT, 2000), le chapitre ci-après se penche sur le processus de transmission de l'évaluation économique et environnementale aux décideurs. Il examine, à ce titre, le rôle joué par les décideurs et l'utilisation qui est faite des informations économiques et environnementales.

Sans vouloir minimiser l'importance des outils d'évaluation technique, le risque est réel de voir accorder une attention exagérée à ces outils et non à la façon dont il convient de les utiliser. Il ne suffit pas de se doter des meilleurs outils et des meilleures lignes directrices pour garantir que l'évaluation stratégique intégrée soit effectivement réalisée ou que les résultats en soient respectés.

Le chapitre ci-après permet de se faire une idée des interactions qui existent entre les processus d'évaluation et les procédures décisionnelles qui leur sont associées à partir de trois cas de figure, à savoir la liaison ferroviaire avec le tunnel sous la Manche, le cadre commun d'évaluation de la M4 dans le sud du Pays de Galles et le réexamen du programme routier en 1998. Dans le sillage de notre tour d'horizon des pratiques d'évaluation, ces études de cas nous permettront de mettre en évidence



les points qui, tout au long des processus d'évaluation technique et de décision, peuvent être améliorés.

### **3. ETUDES DE CAS**

#### **3.1 Liaison ferroviaire avec le tunnel sous la Manche**

L'histoire de la liaison ferroviaire avec le tunnel sous la Manche, aujourd'hui connue sous le vocable "Union Railway" au Royaume-Uni, peut schématiquement se subdiviser en quatre phases :

1. Première phase : 1986-1990.
2. Deuxième phase : 1990-1993.
3. Troisième phase : 1993-1998.
4. Quatrième phase : 1998-2001.

##### ***Première phase : 1986 - 1990***

Lors des travaux législatifs engagés en 1986-1987 en vue de la préparation du dossier, il n'avait pas été envisagé de construire une nouvelle liaison à grande vitesse, pas plus que n'avait été reconnue la nécessité de créer de nouvelles capacités ferroviaires dans le Kent. Les chemins de fer britanniques (British Railways) estimèrent en effet que le réseau existant était, en gros, suffisant pour répondre aux besoins des années futures (Collis et Hill, 1993). Les raisons en étaient en partie historiques, tactiques et politiques.

Le traité du tunnel sous la Manche, signé en 1973 mais jamais ratifié par le Parlement britannique, imposait à la Grande-Bretagne de construire une ligne ferroviaire à grande vitesse spécialement conçue pour prolonger le tunnel (Gibb, 1986). Toutefois, en 1975, le gouvernement prétexta du dérapage des coûts de la liaison ferroviaire pour abandonner l'ensemble du projet. Fort des enseignements tirés des années 70, qui virent les procédures décisionnelles conduire à l'abandon du projet, le gouvernement se garda bien de prendre tout nouvel engagement sur la liaison (Gibb et Knowles, 1994).

Tactiquement, cette inaction s'expliquait par la volonté de réduire tout risque de résistance organisée, quelle soit l'œuvre des collectivités locales, des instances concernées, des communautés, des groupes d'action ou des individus, en séparant la décision concernant la construction de la liaison ferroviaire de la décision concernant la construction du tunnel sous la Manche.

L'ambivalence et l'incohérence du gouvernement en ce qui concerne les infrastructures d'appui contrastent vivement avec l'appui enthousiaste accordé au tunnel lui-même. En dépit de son

incohérence au regard de la politique de transports intégrés, cette position découle de la contradiction entre d'une part le caractère privé du tunnel et d'autre part les sources de financement, d'origine publique pour l'essentiel, nécessaires à la construction des infrastructures d'appui. Elle reflète aussi l'idéologie politique de l'époque, qui préconisait une ingérence minimale des pouvoirs publics et des solutions fondées sur les lois du marché (Gibb et Essex, 1994). Le rôle prépondérant joué par la voiture dans le système de transport du Royaume-Uni a également contribué à mettre en avant les services de navette, qui devaient établir le « maillon manquant » entre les systèmes routiers britanniques et continentaux.

Si le tunnel sous la Manche est, au regard des solutions fondées sur les lois du marché, une réussite à mettre à l'actif de l'ère Thatcher, on ne peut pas en dire autant de la liaison ferroviaire, incapable d'assurer un taux de rentabilité suffisant sur les capitaux investis. L'aide financière accordée à cette liaison fait d'ailleurs l'objet d'une enquête récemment ouverte par la Cour des comptes britannique (National Audit Office, 2001).

Le Kent Joint Consultative Committee (KJCC), créé en mars 1986 et présidé par le Ministre d'Etat délégué au sein du ministère des transports, a, en avril 1986, diligenté une étude d'incidence sur la province du Kent (Kent Impact Study), qui fut en fait la seule initiative prise dans le domaine de la planification stratégique. Cette étude devait examiner les incidences économiques et les effets sur le développement du tunnel sous la Manche et des infrastructures d'appui dans la province du Kent. Le cahier des charges en était le suivant :

1. Evaluer les effets néfastes sur les régions susceptibles d'être affectées, notamment les effets sur les activités portuaires et l'emploi (secteurs à forte croissance de l'économie du Kent).
2. Evaluer les effets positifs, qu'il s'agisse des effets directs à court terme sur l'emploi (liés à la construction) et des effets indirects à plus long terme qui pouvaient être espérés compte tenu d'une approche favorable en matière de planification et d'infrastructure.

L'étude, qui permettait de se faire une idée de la localisation des 14 000 nouveaux emplois que le projet était censé créer dans un délai de dix ans, concluait que des mesures spécifiques seraient nécessaires pour concrétiser ce potentiel de croissance, notamment à l'est de la province du Kent, où l'implantation d'une gare internationale à Ashford était considérée comme primordiale. Des politiques de planification stratégique furent donc proposées pour la planification, les transports et les marchés de l'emploi, mais pour la seule province du Kent. Etant donné que la liaison ferroviaire avec le tunnel n'était pas à l'ordre du jour cette fois, il ne fut guère accordé d'attention à son impact sur les services de navette et à leur développement.

A l'époque, le gouvernement appuyait les efforts déployés dans le Kent pour combattre la périphéricité et exploiter les possibilités offertes par le tunnel sous la Manche. En revanche, il n'était pas disposé à encourager les chemins de fer britanniques ou d'autres instances officielles à procéder à une planification stratégique pour le reste du pays, y compris le sud-est de l'Angleterre (Kent non compris). Des organes de planification stratégiques, tels que le South East Regional Planning Conference (SERPLAN) et le London Planning Advisory Council (LPAC), plaidèrent dès lors pour que l'ensemble du projet soit associé aux objectifs d'une stratégie de développement national et, en particulier, axée sur la région de Londres (Gibb et Knowles, 1994). Les quatre arguments principaux avancés furent les suivants :

1. Contrastes entre les liens étroits existant en France entre l'infrastructure stratégique et le développement régional et la situation au Royaume-Uni.
2. La reconnaissance croissante que le Royaume-Uni risquait d'être exclu du réseau ferroviaire européen à grande vitesse renforça la pression sur le gouvernement pour examiner la mesure dans laquelle les infrastructures de transport pouvaient influencer sur la localisation du développement.
3. Présentation de propositions visant à charger expressément SERPLAN d'une mission de conseil en matière de planification régionale afin d'assurer une croissance continue tout en prenant en compte les contraintes environnementales et la nécessité d'intégrer la planification des nouvelles infrastructures de transport à cette stratégie de développement pour que celle-ci puisse être couronnée de succès.
4. Promotion de Londres en tant que « ville du monde » et nécessité de prendre en compte le déséquilibre économique entre l'est et l'ouest de Londres.

En 1986, le gouvernement et les chemins de fer britanniques conclurent que la croissance prévue du trafic intérieur et international de voyageurs et de marchandises pouvait être absorbée par les lignes existantes jusqu'en 2005 (Simmons, 1991), et ce en dépit du fait que les temps de parcours entre le sud-est et le centre de Londres étaient parmi les plus longs à distance équivalente. Dans l'hypothèse où le tunnel sous la Manche ne verrait pas le jour, il avait même été envisagé de créer une nouvelle ligne à grande vitesse reliant ce secteur radial à Londres de manière à abaisser les temps de parcours de plus de 40 minutes (Collis et Hill, 1993).

Dès l'adoption en 1987 de la loi sur le tunnel sous la Manche, il apparut que le niveau des services de trains directs envisagé par les chemins de fer britanniques, la SNCF et la SNCB se traduirait par de graves problèmes de capacité sur les grandes lignes empruntant le Kent pour desservir Londres (Gibb et Knowles, 1994). Les arguments suivants plaidaient en faveur de la construction d'une nouvelle ligne ferroviaire à grande vitesse :

1. Les problèmes de capacité liés aux lignes existantes entacheraient gravement la fiabilité des services internationaux de voyageurs et de marchandises.
2. L'accessibilité du continent européen pour les régions situées en dehors du sud-est de l'Angleterre serait réduite par le réseau de liaisons existantes.
3. Les contraintes opérationnelles et la concurrence liées à l'obtention de sillons dans l'enchevêtrement des services de banlieue et internationaux provoqueraient des limitations de vitesse inacceptables sur les services internationaux.
4. Le fait que le réseau européen à grande vitesse serait lié à un système ferroviaire de troisième rang et l'image d'isolement et de détachement par rapport à la communauté européenne qui s'en dégagerait créerait un impact psychologique dont il faudrait tenir compte (Gibb et Knowles, 1994).

En 1988, les chemins de fer britanniques estimèrent qu'une liaison ferroviaire avec le tunnel sous la Manche serait indispensable à ses services ferroviaires internationaux en raison de la croissance et

des glissements observés sur le trafic domicile-travail empruntant les lignes du Kent, qui précédemment étaient restés stables, voire avaient décliné. Or, dès 1987, on avait constaté que le trafic banlieue commençait à augmenter en raison d'une forte croissance de l'emploi dans le centre de Londres.

Conscient de ces problèmes, le ministère des transports invita les chemins de fer britanniques à lui faire part des possibilités permettant d'accroître la capacité ferroviaire sur les dessertes londonniennes. Cette demande résultait en partie de l'étude d'impact sur la province du Kent publiée par le ministère des transports en 1987 après l'adoption de la loi sur le tunnel sous la Manche, étude qui concluait notamment à la nécessité de créer de nouvelles capacités ferroviaires pour assurer la croissance du trafic ferroviaire. Les chemins de fer britanniques conclurent que le moment auquel la création de capacités supplémentaires pourrait être commercialement justifiée dépendrait :

1. Des niveaux de trafic.
2. De la combinaison itinéraire/terminal choisie et de ses coûts.
3. Des avantages offerts par les capacités supplémentaires et de la flexibilité sur les dessertes du sud-est et de marchandises.
4. De l'incidence de la diminution des temps de parcours sur les niveaux de trafic.

En 1988, les chemins de fer britanniques publièrent trois tracés possibles dans le Kent et deux dans le sud de Londres, le tout constituant quatre combinaisons de tracés (figure 1). De plus, deux autres options pour les tracés furent envisagées, à savoir RACHEL (Rainham to the Channel Tunnel) et TALIS (Thames Alternative Link International System). Les incertitudes concernant l'impact réel de la nouvelle ligne ferroviaire auprès du public semèrent un trouble profond. Les opposants invoquèrent principalement le bruit, les incidences visuelles et les incidences en termes d'emprise au sol pour les communautés, tant dans les zones rurales que dans la ville de Londres (Simmons, 1991).

Les critères retenus pour le choix du tracé portaient notamment sur la faisabilité technique, les impératifs liés à l'exploitation des services de transport, les coûts et les taux de rentabilité prévus ainsi que sur des considérations environnementales. Les chemins de fer britanniques reconnurent dans la foulée qu'il serait particulièrement difficile de satisfaire aux normes environnementales escomptées.

*La construction d'une nouvelle ligne de chemin de fer traversant sur plus de 100 km le sud-est de l'Angleterre signifie que certains habitants seront touchés et que leur environnement sera perturbé. Il s'y ajoute que le Kent est très richement doté en bâtiments historiques et en paysages de qualité, ce qui nécessitera un traitement tout en douceur (British Railways Board, 1989, p. 4).*

Bien que conscients des problèmes environnementaux, les chemins de fer britanniques conduisirent l'ensemble de l'opération en interne, c'est-à-dire sans y associer les organismes chargés de la planification et de l'environnement (Simmons, 1991). En mars 1989, le tracé retenu dans la région d'Ashford et du sud de Londres s'écartait de l'ensemble des tracés fixés en 1988 (figure 2). L'une des principales caractéristiques de ce tracé était la construction de tunnels permettant aux chemins de fer britanniques d'affirmer qu'il s'agissait de la solution la moins pénalisante pour l'environnement.

La longueur totale du tracé proposé entre King's Cross et le tunnel sous la Manche était de 109 km, dont 37 km de tunnels, 26 km de lignes parallèles à la ligne de chemin de fer existante et 22 km de lignes parallèles à l'autoroute. Les mesures visant à éviter de trop fortes incidences environnementales augmentèrent les coûts estimés de 500 millions £, les portant ainsi à 1.7 milliard £ en 1989. Ce chiffre était toutefois considéré comme trop conservateur, bon nombre d'observateurs prévoyant un coût proche de 3 milliards £ (Gibb et Knowles, 1994).

Le chapitre 42 de la loi de 1987 sur le tunnel sous la Manche empêchait l'octroi de subventions d'équilibre ou en capital aux services ferroviaires internationaux et les chemins de fer britanniques devaient par ailleurs réaliser un taux de rentabilité de 7 à 8% sur les capitaux investis (Gibb et al, 1992). Compte tenu de la nécessité d'apprécier les risques, les avantages et les recettes sur la base des lois du marché, le ministère des transports imposa aux chemins de fer britanniques de s'allier à un partenaire du secteur privé pour entreprendre les travaux de la liaison ferroviaire transmanche et, en décembre 1988, les chemins de fer britanniques invitèrent donc six consortiums à remettre une offre. Le groupe Eurorail, comprenant Trafalgar House et BICC, fut retenu à l'issue de cet appel d'offres.

Figure 1. Liaison ferroviaire avec le tunnel sous la Manche – tracé 1988

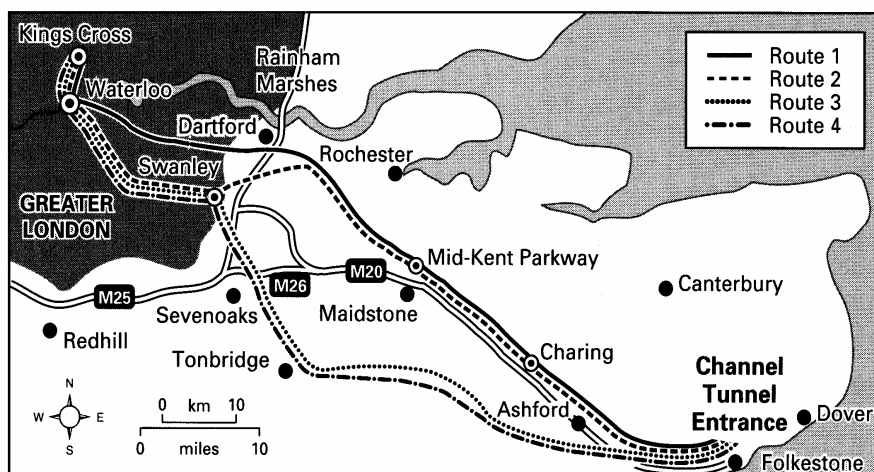


Figure 2. Liaison ferroviaire avec le tunnel sous la Manche – tracé 1989

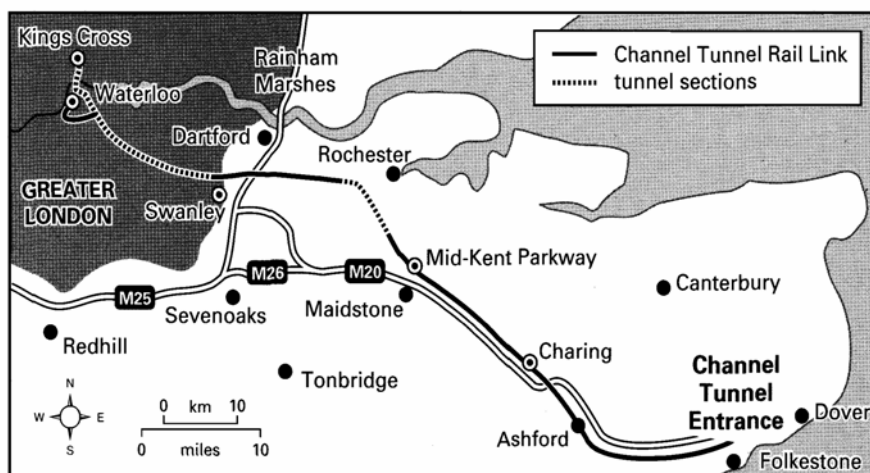
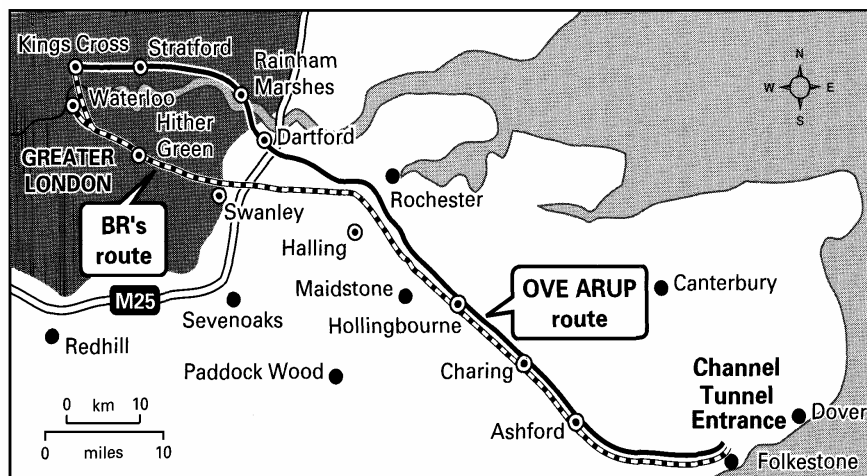


Figure 3. Liaison ferroviaire avec le tunnel sous la Manche – tracé Arup



Source : Gibb, 1992.

La participation du secteur privé conduisit à un vaste réexamen du tracé méridional choisi par les chemins de fer britanniques. Le tracé retenu en 1990 par l'entreprise conjointe diminuait le nombre de tunnels par rapport au tracé de 1989 et faisait davantage appel aux couloirs ferroviaires existants pour traverser la région sud-londonienne.

Durant l'été 1990, il apparut clairement que le tracé proposé par les chemins de fer britanniques était inintéressant pour le secteur privé (représenté par le consortium Eurorail), qui se retira donc par la suite. Le gouvernement invita les chemins de fer britanniques à formuler de nouvelles propositions afin de fixer un tracé financièrement abordable et prenant également en compte d'autres intérêts ; la proposition la plus remarquable fut soumise par Ove Arup et Partners.

Après avoir examiné le tracé fixé en 1989 et constaté la profusion de tunnels dans le sud de Londres, Arup opta pour des solutions radicalement différentes. A l'issue de vastes consultations, Arup s'employa dès le départ à fixer un tracé offrant des avantages allant au delà des avantages purement opérationnels. La minimisation des incidences environnementales et la maximisation du potentiel de développement figuraient parmi les principaux objectifs. Les pouvoirs publics, les chemins de fer britanniques et Arup étaient au demeurant convaincus que tant les services internationaux qu'intérieurs devaient constituer une composante-clé de toute proposition viable (Ove Arup & Partners, 1990).

Arup présenta ses propositions en mars 1990. Celles-ci empruntaient les corridors de transport existants, traversaient des terrains en friche et des décharges, évitaient les agglomérations et pénétraient dans la ville de Londres par un axe d'approche oriental via Stratford (figure 3). Dès sa publication, il était clair que le projet "Arup" bénéficierait de larges soutiens.

Jusqu'en 1991, peu de cas avait été fait des externalités autres que celles liées à la directive EIE (Gibb et Smith, 1991). De fait, les chemins de fer britanniques n'avaient pas pour mission d'examiner les implications plus larges, et en particulier celles liées à la compétitivité industrielle, au développement régional, à la congestion et aux problèmes environnementaux plus généraux. Les conséquences de la liaison ferroviaire en termes de planification stratégique pour le Kent, le sud-est de

l'Angleterre et le pays dans son ensemble n'avaient pas été prises en compte. Cette situation résultait d'une politique gouvernementale privilégiant les solutions axées sur les lois du marché et rejetant toute planification stratégique (Gibb et Essex, 1994). Les institutions et organismes chargés de la planification et de l'environnement furent donc largement exclus du processus décisionnel.

### ***Deuxième phase : 1990 -1993***

Durant les années 90-91, il fut procédé à une évaluation technique sur fond de pressions politiques, les chemins de fer britanniques réalisant quant à eux une étude comparative des tracés. Pour faciliter la comparaison, toutes les propositions furent modifiées et évaluées sur la base d'une ligne à passagers à deux voies, d'une pente de 0.9 % et d'autres critères d'exploitation analogues. Le rapport remis par les chemins de fer britanniques au gouvernement concluait que l'axe d'approche méridional était supérieur en termes commerciaux, financiers et économiques alors que la proposition d'Arup était considérée comme le meilleur axe d'approche oriental. En mai 1991, les chemins de fer britanniques lancèrent, conjointement avec le ministère de l'environnement, un projet de nouveau tracé traversant le Kent via Ashford, le Medway Gap, Swanley et le sud-est de Londres, avec un tronçon final Blackfriars – Kings's Cross passant en tunnel sous la Tamise.

Après avoir étudié les propositions des chemins de fer britanniques, Arup conclut qu'en termes de coûts de construction, il n'y avait pas grande différence entre les tracés « est » et « sud ». Une conclusion analogue fut formulée pour les recettes. Bien que le tracé « est » fût moins avantageux en termes de temps de parcours (temps nécessaire pour arriver à la gare de Waterloo), cet inconvénient était compensé par les parcs-relais mis à disposition pour les déplacements commerciaux à Stratford. Arup estima que le choix du tracé devait s'appuyer sur :

1. La possibilité de transporter des marchandises dans le respect des normes européennes.
2. Les avantages « réseau » obtenus en évitant le centre de Londres et en permettant ainsi d'établir des liaisons avec le Nord.
3. L'impact sur le développement (régénération des sites).
4. La relative facilité de mise en œuvre, permettant également la participation du secteur privé.
5. Le meilleur bilan environnemental.

En octobre 1991, le Secrétaire d'Etat aux transports fit part de sa préférence pour un tracé « *s'inspirant du projet "Arup"* » et rejeta le tracé proposé par les chemins de fer britanniques, pour l'établissement duquel 40 millions £ avaient été dépensés. A ce stade, des objectifs plus larges furent pris en compte puisque, outre les motifs environnementaux, la régénération économique dans le corridor de la Tamise orientale fut citée comme l'un des facteurs déterminants ayant conduit à la décision d'accepter le tracé dit « Arup ».

Le choix du tracé oriental constitua une victoire politique pour les groupements de riverains touchés par le tracé méridional (option des chemins de fer britanniques), qui avaient persuadé au moins cinq députés et/ou membres locaux du gouvernement que leurs sièges les plus disputés risquaient d'être perdus si le tracé méridional n'était pas abandonné (Gibb et Knowles, 1994). La décision signifiait également que les pouvoirs publics reconnaissaient que la mise en place

d'infrastructures de transport pouvait influencer sur les nouveaux mécanismes de développement du territoire, et, partant, sur la demande de mobilité.

La révision du projet de ligne directrice concernant la politique de planification des transports (PPG13), à laquelle le ministère de l'environnement et le Welsh Office procédèrent en mai 1993, constitua une officialisation de cette reconnaissance au niveau de la politique globale du gouvernement. Ce changement de cap politique opéré en octobre 1991 fut attribué à l'influence de Michael Heseltine, le nouveau Secrétaire d'Etat à l'environnement (Gibb et Knowles, 1994).

Les investigations auxquelles les chemins de fer britanniques procédèrent tout au long de 1992 au sujet de l'axe d'approche oriental s'appuyèrent par ailleurs sur des discussions intensives et confidentielles avec les collectivités locales. Un ensemble d'objectifs précis fut fixé avec le gouvernement et des réunions régulières eurent lieu aux niveaux ministériel, local et technique afin d'assurer leur adhésion à ces objectifs tout au long du processus d'examen des différentes options et de décision.

Le gouvernement insista pour que le site de Kings Cross fasse l'objet d'une variante, sous forme d'un deuxième terminal londonien à St. Pancras et un itinéraire d'accès au départ de Stratford. Le projet St. Pancras fut soumis en février 1993 et, en mars 1993, les chemins de fer britanniques présentèrent leur rapport concernant la construction d'une ligne ferroviaire à deux voies pour le transport de voyageurs, pouvant éventuellement être ouverte au transport de fret (Union Railways, 1993). Le coût du projet de base avait été ramené à environ 2.4 milliards £ (soit dans une fourchette comprise entre 2 et 3 milliards £) tout en maintenant les normes environnementales.

Les options en matière de régénération économique identifiées dans le rapport établi par Union Railways en mars 1993 mettaient en exergue en certain nombre de projets d'infrastructure de transport susceptibles de favoriser la régénération économique. Ce rapport exposait également les moyens qui pouvaient être mis en œuvre pour réduire les incidences environnementales, étant entendu que cela occasionnerait un surcoût en raison de la multiplication des tunnels.

Les propositions du gouvernement concernant les principes directeurs pour la planification de la région du sud-est furent publiées en mars 1993. Le ministère de l'environnement rédigea quant à lui un document concernant le corridor de la Tamise orientale et créa un groupe de travail dit "Tamise orientale", chargé d'établir un rapport pour le mois de mars 1994 au plus tard. Ce groupe de travail devait, en liaison avec Union Railways et le ministère des transports, finaliser la liaison ferroviaire et déterminer l'implantation des gares intermédiaires et les opportunités en termes de développement. L'intégration de l'aménagement du territoire et des transports était désormais acceptée, tant dans la théorie que dans la pratique (Gibb et Knowles, 1994).

### ***Troisième phase : 1993-1998***

En novembre 1993, on annonça que le projet de liaison ferroviaire transmanche doté d'une enveloppe de 3 milliards £ et long de 109 km subirait encore des retards. La présentation du projet de loi « Hybrid Bill » était en effet repoussé jusqu'en novembre 1994 et deux années étaient prévues pour sa procédure d'examen par le Parlement. En y ajoutant 5 ans pour la construction, la date de mise en service était ainsi reportée à 2001.



Le gouvernement décida ensuite que la liaison ferroviaire serait réalisée par le secteur privé dans le cadre d'un contrat de conception, de construction et d'exploitation. Les soumissionnaires devaient préciser la part de financement qu'ils attendaient du secteur public et comment ils entendaient gérer les risques. Le marché pour la construction de la liaison ferroviaire et l'exploitation du service de trains Eurostar britanniques fut attribué en 1996 à London & Continental Railways Limited (LCR). Le contrat prévoyait que LCR financerait, construirait et exploiterait la liaison ferroviaire et que les recettes proviendraient principalement des services Eurostar Royaume-Uni ainsi que de l'utilisation de la ligne par les services ferroviaires intérieurs. Le ministère de l'environnement, le ministère des transports et les régions accordèrent à LCR des subventions directes pour un montant total d'environ 1.730 milliards £ afin de permettre la construction et l'utilisation de la ligne par les services ferroviaires intérieurs. Les travaux de construction devaient commencer en 1998 et la liaison officiellement être ouverte en 2003 (Cours des comptes, 2001).

Fin 1997, il apparut qu'en raison de prévisions exagérément optimistes quant aux performances opérationnelles d'Eurostar Royaume-Uni, tous les capitaux privés nécessaires ne pourraient pas être réunis. En janvier 1998, LCR sollicita donc une rallonge de 1.2 milliards £ sous forme de subventions directes. En juin 1998, un nouvel accord subdivisa le chantier en deux tronçons : un premier tronçon reliant le tunnel sous la Manche à Ebbsfleet dans la banlieue de Londres et un deuxième tronçon reliant Ebbsfleet à St. Pancras. Il fut fait appel à Railtrack pour gérer la construction et acheter le tronçon n°1 achevé. Railtrack disposait également d'une option d'achat sur le tronçon n°2 (retirée récemment). La construction du tronçon n°1 débuta en octobre 1998 et devrait normalement être achevée le 30 septembre 2003. L'achèvement de l'ensemble de la liaison ferroviaire est désormais prévu pour fin 2006, soit environ 12 ans après l'ouverture du tunnel sous la Manche.

#### *Quatrième phase : 1998-2000*

Bien que le contrat d'utilisation du tunnel sous la Manche oblige les pouvoirs publics à fournir les infrastructures suffisantes pour répondre à la demande prévisionnelle d'utilisation du tunnel, rien ne les contraint de construire une liaison à grande vitesse. Le temps de parcours entre Londres et Paris doit simplement se situer dans une fourchette comprise entre 2 heures 55 min et 3 heures 05 min. Les améliorations apportées à la voie et à la signalisation depuis la mise en service du tunnel ont permis aux services de trains directs de rester en dessous de ces temps de parcours obligatoires. Le réseau existant et les capacités du terminal Waterloo International devaient, moyennant quelques améliorations mineures, être suffisants pour satisfaire la demande internationale jusque 2025 environ, bien que des capacités de réseau supplémentaires seront nécessaires pour faire face à la croissance prévue de la demande de services intérieurs (Cour des comptes, 2001).

La justification économique du financement de la liaison ferroviaire se fondait sur l'idée que les avantages économiques estimés dépassaient les subventions requises. Les principaux avantages économiques étaient une diminution du temps de parcours pour les voyageurs et une augmentation de la capacité ferroviaire, ainsi qu'un ensemble d'avantages en termes de régénération.

Avant le lancement du chantier de la liaison ferroviaire avec le tunnel sous la Manche, le ministère des transports estimait que les avantages en termes de régénération étaient trop incertains pour être chiffrés en termes monétaires et que cette quantification impliquerait un double comptage des avantages « voyageurs » déjà recensés lors de l'évaluation précédente. La première évaluation de la rentabilité financière du nouvel accord en mars 1998 reflétait plus fidèlement l'approche traditionnelle, consistant à exclure les avantages en termes de régénération. Le comité consultatif

permanent pour l'évaluation des grands axes routiers (SACTRA) avança un certain nombre d'éléments plaidant en faveur de cette approche. Le rapport établi par le SACTRA soulignait notamment « *qu'il est théoriquement très probable que tout ou partie de la réduction des coûts de transport se traduira par des impacts économiques en dehors du secteur des transports, mais que les preuves empiriques de l'échelle et de l'ampleur de ces impacts sont faibles et sujets à caution* » (SACTRA, 1999).

Lors de la renégociation de l'accord initial, le DETR apporta plusieurs modifications à sa méthode d'estimation des avantages procurés par le projet. Son évaluation finale ne tint pas compte des avantages procurés aux voyageurs qui n'étaient pas des résidents britanniques, mais bien des avantages en termes de régénération, estimés à 500 millions £. Les avantages totaux se chiffraient ainsi à 3 milliards £, pour une contribution totale du secteur public s'élevant à environ 2 milliards £ (Cour des comptes, 2001).

Le ministère des transports estima que l'Etat consentirait à verser 1 milliard £ dans le cadre des crédits classiques à la régénération afin d'obtenir des avantages équivalents à ceux attendus. Ce chiffre fut ensuite diminué de moitié afin de tenir compte des doubles comptages. Dans l'hypothèse où les avantages en termes de régénération et de voyageurs ne seraient pas intégralement concrétisés, la liaison ferroviaire ne constituerait probablement pas pour le contribuable un investissement économiquement justifié. La Cour des comptes conclut dès lors qu'il était essentiel que le DETR assurât dans toute la mesure de ses moyens la concrétisation de ces avantages, notamment par un contrôle étroit et l'évaluation de la valeur effective des avantages de régénération obtenus par rapport aux avantages prévus (Cour des comptes, 2001).

On procéda également à l'estimation d'autres avantages, tels que les avantages environnementaux découlant du transfert de fret de la route vers le rail et de la diminution de la congestion routière grâce au transfert partiel opéré de l'avion et de l'automobile au profit d'Eurostar. La Cour des comptes ne fut toutefois pas en mesure de confirmer dans quelle mesure ces estimations étaient raisonnables étant donné que le ministère des transports n'était pas parvenu à trouver des éléments de preuve suffisamment détaillés. La Cour des comptes estima également contestables plusieurs aspects liés à l'évaluation de la rentabilité financière, tels que :

1. L'utilisation d'hypothèses surannées concernant la croissance économique pour estimer les avantages liés aux gains de temps.
2. L'utilisation d'hypothèses incorrectes concernant les gains de temps.
3. L'annulation incorrecte des coûts liés au chantier de Kings Cross, soit 130 millions £.
4. L'incohérence au niveau des prévisions du trafic de voyageurs et de la disponibilité du matériel roulant.

### ***Enseignements plus généraux à tirer de la liaison ferroviaire avec le tunnel sous la Manche***

La liaison ferroviaire avec le tunnel sous la Manche illustre les difficultés liées à la planification stratégique à long terme, en particulier lorsque les investissements dans les transports sont évalués sur la base des lois du marché. Les retards furent pour l'essentiel imputables :

1. A la décision de scinder les processus relatifs à la liaison ferroviaire, d'une part, et au tunnel sous la Manche, d'autre part.
2. Au débat sur la capacité ferroviaire du réseau sud-est et à l'absence de la vision stratégique qui aurait permis de séparer les trains internationaux à grande vitesse des trains de marchandises et de banlieue.
3. A la longue et coûteuse évaluation, par les chemins de fer britanniques, des tracés et terminaux alternatifs, conduisant in fine au rejet, pour des raisons politiques, du tracé méridional, ce qui eut pour effet de mettre sur une voie de garage le terminal de Waterloo, déjà achevé.
4. A la méconnaissance de l'interaction entre usage des sols et infrastructures de transport.
5. Aux problèmes rencontrés pour financer la proposition.
6. A l'insistance tardive du gouvernement à présenter une variante privilégiant la construction d'un terminal meilleur marché à St. Pancras.

Bien que la liaison ferroviaire ne soit pas sans conséquences pour l'aménagement du territoire et la planification des transports dans la région du sud-est, et peut-être même pour l'ensemble de la Grande-Bretagne, la planification s'est inscrite dans le cadre d'un projet bien précis, plutôt que dans le cadre de politiques stratégiques et de stratégies d'utilisation du sol. L'absence d'un tel cadre a encouragé les autres parties, tels qu'Arup, à proposer des alternatives, dont la plupart prenaient en compte des enjeux plus larges dépassant le cadre du mandat confié à l'équipe chargée de la liaison ferroviaire au sein des chemins de fer britanniques.

La démarche consistant à confier de grands projets nationaux à des organisations non mandatées à examiner des enjeux plus larges, tels que les considérations économiques ou environnementales, est caractéristique de l'approche britannique. Face à l'étroitesse de leur mandat, les chemins de fer britanniques furent fréquemment confrontés à des modifications des objectifs imposés à la liaison ferroviaire, comme l'indique le tableau 5, qui inévitablement influèrent sur les coûts et la date de livraison. Il apparaît clairement que le choix du tracé s'est opéré selon une méthode tout à fait différente de celle retenue pour les projets autoroutiers, qui se fondait sur une évaluation publique des tracés alternatifs. Cela étant, les projets autoroutiers ont également pêché par l'étroitesse excessive des objectifs qui leur étaient assignés, comme en témoigne la prise en compte insuffisante des alternatives à la construction d'infrastructures routières pour résoudre les problèmes de transport.

L'évaluation stratégique des incidences sur l'environnement (ESIE) aurait-elle amélioré la situation en mettant en place un cadre stratégique d'évaluation du projet ? L'ESIE ayant fondamentalement pour but de définir un ensemble d'objectifs par rapport auxquels peuvent être formulées et évaluées différentes options, elle aurait au moins permis de confronter quelques uns des mérites relatifs des tracés sud et est.

L'ESIE met également l'accent sur la nécessité d'assurer un processus de consultation à la fois approfondi, véritable et réactif. Il n'est pas certain que l'ESIE aurait modifié les pratiques de décision étroites qui caractérisèrent les premières phases de la liaison ferroviaire avec le tunnel, mais elle aurait

à tout le moins pu conduire à une approche plus structurée à l'égard de la planification des transports et de l'usage des sol pour la région du sud-est.

Tableau 5. **Evolution des objectifs fixés dans le cadre de la liaison ferroviaire avec le tunnel sous la Manche**

Date	Objectif
1986	Construction d'une nouvelle ligne jugée superflue – tout le trafic pouvait être absorbé par les lignes existantes modernisées.
1987	Acceptation de la nécessité d'une liaison ferroviaire pour le trafic international de voyageurs et début des préparatifs.
1988	Le gouvernement impose que le projet soit réalisé par le secteur privé.
1990	La nouvelle ligne doit bénéficier à la fois aux voyageurs des lignes intérieures du réseau sud-est et au trafic international.
1991	Le tracé proposé par Arup est retenu et un nouvel objectif – appuyer la régénération du corridor de la Tamise orientale – est ajouté.
1992	Le gouvernement demande d'examiner la possibilité de remplacer le terminal prévu à Kings Cross par une alternative moins coûteuse à St. Pancras.

S'agissant de la réalisation d'infrastructures de transport, les pouvoirs publics sont à la fois les développeurs et les décideurs et sont, à ce titre, souvent perçus comme privilégiant les économies de coûts plutôt que les objectifs sociaux et environnementaux plus généraux. Dans le cas de la liaison ferroviaire, l'importance des considérations politiques a joué un rôle fondamental pour la réalisation d'un projet visant à procurer des avantages par rapport à un ensemble d'objectifs davantage transversaux ou plus larges que les seuls objectifs liés à la politique des transports. La façon dont s'est opéré le choix du tracé donne à penser que le poids donné aux facteurs environnementaux dans la prise de décision des autorités a été dicté par des impératifs de survie politique, comme ce fut le cas dans le Kent et dans le sud-est de Londres.

L'évaluation économique et environnementale a joué un rôle de soutien du processus de décision politique, conduisant progressivement à un élargissement des objectifs et, à terme, à une refonte profonde du projet. Le caractère unique du projet et l'absence de toute disposition légale en matière d'évaluation stratégique des incidences sur l'environnement, en dépit de l'appel à la sagesse lancé par le ministère de l'environnement dans le document consacré aux liens entre l'évaluation politique et l'environnement (ministère de l'environnement, 1991), ont inévitablement conduit à un projet propulsé dans un cadre de planification à tout le moins mal conçu.

Le Royaume-Uni s'étant engagé sur la voie de l'évaluation intégrée des plans et projets de transport et la directive ESIE ayant mis en place un cadre contraignant pour les projets ayant des incidences importantes sur l'environnement, l'expérience de la liaison ferroviaire avec le tunnel sous

la Manche ne devrait en principe pas se répéter. Toutefois, comme le révèle le cadre commun d'évaluation de la M4, il n'est pas rare que des événements extérieurs favorisent la modification de projets majeurs étant donné la durée des périodes de planification associées aux projets de transport.

### 3.2 Cadre commun d'évaluation de la M4

#### *Origine et objectifs du cadre commun d'évaluation de la M4*

En 1989/90, le ministère des affaires galloises (Welsh Office) commandita une étude de trafic pour la région du sud du Pays de Galles (South Wales Area Traffic Study – SWATS), qui devait examiner les performances existantes et futures du réseau de grands axes routiers de la région. L'effet de la croissance du trafic sur la M4 dans la région de Newport constituait une source particulière de préoccupations, concrétisées par une augmentation de la congestion et des retards. En 1991, le Secrétaire d'Etat annonça un certain nombre d'ajouts au programme routier, et notamment la construction d'une route de délestage autour de Newport. Ove Arup et Partners furent ensuite chargés, dans le cadre d'un mandat de phase 1, d'examiner les options possibles pour la construction d'une telle route.

En juillet 1995, le Secrétaire d'Etat annonça le tracé retenu pour la route de délestage M4 reliant Magor à Castleton et passant au sud de Newport ; un amendement mineur à ce tracé fut apporté en avril 1997. Arup fut ensuite chargé en mars 1997, dans le cadre d'un mandat de phase 2, d'élaborer le projet avec un niveau de détail suffisant pour permettre au Secrétaire d'Etat de faire préparer les ordonnancements nécessaires à sa réalisation.

Dans le cadre des activités visant à confirmer l'adéquation du projet proposé, des consultants furent désignés pour procéder à une étude (cadre commun d'évaluation) des différentes alternatives « transport » permettant d'atteindre les mêmes objectifs que ceux assignés à la route de délestage M4.

En juillet 1998, le ministère des affaires galloises rédigea un document intitulé « Driving Wales Forward – A Strategic Review of the Welsh Trunk Roads Programme » (faisant suite à un document consultatif rédigé en juillet 1997 par ce même ministère). On peut y lire notamment la déclaration suivante concernant la M4 ceinturant Newport :

*Le document consultatif a engagé un débat sur les solutions qui peuvent être trouvées aux problèmes de congestion existant déjà sur l'autoroute M4 dans le sud-est du Pays de Galles et qui, selon les prévisions, devraient encore s'aggraver. J'ai noté que le ministère des affaires galloises avait déjà fait appel à des consultants pour réaliser une étude, se fondant sur un cadre commun d'évaluation, des différentes options permettant de résoudre les problèmes aux alentours de Newport par une amélioration des infrastructures routières ou des transports publics et j'ai souligné que, notamment eu égard aux inquiétudes environnementales qui ont été exprimées, nous souhaiterions examiner attentivement toutes les options avant de prendre une quelconque décision concernant la poursuite des projets de construction d'une autoroute de délestage au sud de Newport et l'élargissement de l'autoroute M4 existante au nord de Cardiff.*

*Les opinions étaient très partagées. La construction de la route de délestage de la M4 autour de Newport était considérée par certains comme incompatible avec les objectifs poursuivis dans le cadre d'une politique intégrée des transports, et partant comme une pierre de touche du passage d'une approche « prévoir et subvenir » à une approche plus subtile et davantage axée sur le long*

*terme pour réduire la congestion. Elle a été qualifiée de destructrice, de coûteuse et, à terme, d'inutile. Il a été indiqué que le développement des services ferroviaires dans le sud-est du Pays de Galles pouvait être assuré pour une faible partie seulement des coûts engendrés par la construction de l'autoroute de délestage, et dans la mesure où la plupart des déplacements dans la région de Newport sont courts (beaucoup de déplacements domicile-travail), le problème devrait pouvoir être résolu par une intervention au niveau des transports publics, conjuguée à des mesures de gestion du trafic visant à restreindre l'accès à l'autoroute.*

*L'effet de la route de délestage de la M4 sur les Gwent Levels, et en particulier sur les divers habitats des sites d'intérêt scientifique particulier de la région, à fait l'objet de nombreux commentaires. Il a été observé que la route aurait des effets on ne peut plus dommageables sur un environnement extrêmement fragile, non seulement en raison de la construction de la route elle-même, mais également du développement auquel elle donnerait lieu inévitablement. Un parallèle fut tracé avec l'abandon des propositions concernant la route de contournement de Salisbury.*

Les milieux économiques et les autorités locales ont reconnu ces problèmes, mais ont estimé que les impacts économiques de la congestion dans le sud-est du Pays de Galles étaient potentiellement d'une telle gravité qu'il fallait créer de nouvelles capacités. De l'avis général, il ne pouvait y avoir d'alternatives crédibles à la construction de la route de délestage de la M4, quand bien même l'on appliquerait un cadre commun d'évaluation aux problèmes du goulet d'étranglement à hauteur et aux environs des tunnels de Brynglas ; les solutions fondées sur le rail et d'autres moyens de transport public étaient tout simplement insuffisantes pour satisfaire la demande de déplacement dans le corridor du sud du pays de Galles. Une variante plus ambitieuse fut également suggérée en lieu et place de la route de distribution proposée pour la région sud de Newport, mais les autorités locales compétentes avaient déjà examiné cette possibilité et conclu, pour des raisons de coût et d'environnement, qu'elle ne pouvait apporter une réponse réelle au problème.

*Nous reconnaissons que les deux projets dont nous avons hérité dans ce dossier soulèvent des questions extrêmement sensibles. De nombreux arguments plaident en faveur de leur réalisation, ne fût-ce qu'en raison des énormes volumes de trafic empruntant l'autoroute et de la probabilité que des mesures axées sur les transports publics, aussi ambitieuses soient-elles, ne sauraient raisonnablement prétendre, du moins sur le court terme, à une efficacité suffisante pour modifier de manière significative les niveaux de congestion et de retard qui risquent fort de se produire. Toutefois, nous reconnaissons également la force des arguments avancés par les opposants aux projets, en particulier pour ce qui est des incidences environnementales.*

*Nous pensons qu'aucune décision judicieuse ne saurait être prise concernant la route de délestage ou l'élargissement qui lui est étroitement associé au nord de Cardiff sans prendre en compte les conclusions de l'étude du cadre commun d'évaluation commandité par mes prédécesseurs (et dont les résultats seront conformes à notre nouvelle approche à l'égard de l'évaluation). Cette étude permettra également de tenir compte des incidences sur la demande de déplacement de notre annonce récente de projets en vue du développement d'un terminal européen de fret ferroviaire à Wentloog, non loin de Cardiff. C'est pourquoi, nous ferons part à une date ultérieure de nos projets concernant le corridor M4. Dans l'intervalle, nous examinerons la possibilité d'introduire des systèmes de transport intelligents pour faciliter la gestion de l'autoroute existante.*

Les objectifs assignés à l'étude étaient notamment les suivants :

1. Procéder à une « évaluation commune » des options permettant de remédier aux effets prévisibles de l'accroissement du trafic sur la M4 dans la région de Newport, entre Magor et Casleton.
2. Evaluer les différentes options sur la base de critères environnementaux, financiers, économiques et sécuritaires acceptables.
3. Faire la synthèse de tous les problèmes pertinents, de telle sorte que le Secrétaire d'Etat puisse, en toute connaissance de cause, décider de la suite à donner au projet (obtention des habilitations nécessaires pour construire la route de délestage).

Le cadre commun d'évaluation se situait à une époque de rapides mutations dans la politique et l'évaluation des transports. Il y eut non seulement un changement de gouvernement, mais également plusieurs modifications au niveau de la politique, dont l'engagement d'élaborer une politique de transports intégrés n'était pas la moindre, ainsi que la publication du Livre blanc sur les transports et la déclaration relative à la politique des transports du Pays de Galles (juillet 1998).

### *Limites de l'étude*

Le cadre commun d'évaluation de la M4 a consisté en une évaluation multimodale des différents modes de transport, tels que la voiture, les transports publics, les marchandises, le vélo et la marche à pied, réalisée en l'absence de toute ligne directrice concernant l'évaluation technique. L'étude ne s'est pas limitée aux seules options relevant des compétences existantes, pas plus qu'elle n'a été entravée par les difficultés éventuelles à promouvoir des mesures potentiellement impopulaires. Ce fut, pour l'essentiel, un exercice d'évaluation technique libéré de toute contrainte éventuellement imposée par des considérations politiques. Les questions de mise en œuvre ne seraient abordées que lorsque les conclusions de l'étude seraient connues.

La définition et la délimitation du champ de l'étude a été un exercice de décision technique dicté en partie par le risque de voir des mesures de transport imposer des actions ou provoquer des incidences dépassant le champ strict de l'étude ainsi que par la volonté de limiter le champ couvert par l'évaluation économique et environnementale. Dans l'hypothèse où l'on aurait envisagé l'électrification de la ligne de chemin de fer Great Western reliant Swansea à Londres, tout le champ de l'étude aurait pu déborder de sa cible géographique initiale. Une autre question dont il a fallu tenir compte était le risque de voir des contraintes politiques limiter le champ d'investigation des solutions éventuelles à celles relevant des compétences administratives de l'organisation chargée d'examiner le problème de transport, excluant ainsi les solutions relevant du domaine de compétence d'autres organisations. Bien que le cadre commun d'évaluation ne se soit pas penché sur les mesures à prendre éventuellement en Angleterre, le risque de voir des questions transfrontalières compliquer singulièrement l'exercice d'évaluation était néanmoins évident.

Le champ couvert par l'étude a également influencé les ressources et la manière dont les modèles de transport ont été élaborés et, partant, le niveau d'évaluation qui a pu être raisonnablement fourni. Etant donné que l'autoroute M4 répond également à des besoins de desserte locale dans la région de Newport, les mesures de transport ont été appréhendées tant à l'échelle urbaine qu'à l'échelle intra-

régionale. Cette situation a mis en exergue la nécessité d'adopter, à l'égard de l'évaluation, une approche flexible conjuguant différents niveaux de détail.

### ***Mesures dans le domaine des transports***

Le cadre commun d'évaluation de la M4 a examiné un ensemble de mesures alternatives dans le domaine des transports qui répondaient aux objectifs de l'étude et a ensuite formulé trois stratégies de base pour l'évaluation :

1. Stratégie en matière de projet routier.
2. Stratégie axée sur l'amélioration des transports publics.
3. Stratégie en matière de gestion du trafic/de la demande.

Des éléments infrastructurels et budgétaires furent intégrés dans la stratégie d'amélioration des transports publics, l'hypothèse étant de parvenir à une réduction en termes réels des tarifs des transports publics. La stratégie de gestion du trafic/de la demande s'appuyait par ailleurs sur une combinaison de mesures infrastructurelles et politiques, relatives notamment à l'aménagement du territoire, à l'instauration de redevances de stationnement urbain, à la tarification de l'usage des routes urbaines, aux mesures infrastructurelles et télématiques appliquées à la M4 et aux télécommunications.

Une stratégie hybride fut également élaborée sur la base des éléments d'autres stratégies afin de parvenir à un subtil dosage de mesures dans l'hypothèse où la route de délestage de la M4 ne serait pas construite. L'introduction de péages autoroutiers était prévue dans cette stratégie.

### ***Evaluation des performances environnementales***

La méthodologie adoptée pour le cadre commun d'évaluation de la M4 consistait en une approche axée sur les objectifs et passant par les étapes d'évaluation suivantes :

1. Définition des limites géographiques et temporelles imposées par l'étude.
2. Intégration et élaboration des scénarios de transport en prenant en compte les principes d'intégration.
3. Définition des objectifs.
4. Identification des effets potentiels des différentes mesures de transport.
5. Identification des indicateurs pertinents.
6. Définition des conditions de référence.
7. Prévision des effets des stratégies de transport.
8. Evaluation des performances relatives de chaque stratégie de transport.



9. Identification de la stratégie préconisée.

Pour assurer la comparabilité de l'évaluation entre les options et les différents modes de transport, il a fallu élaborer des objectifs et des indicateurs prenant en compte les effets probables sur l'environnement. Cette tâche a été entreprise par des décideurs techniques avec l'aide d'autres acteurs peu impliqués dans la définition et la validation de ces objectifs. Si ces objectifs avaient été passés en revue par des décideurs élus et d'autres acteurs, ils auraient peut-être été davantage ciblés et constitué un meilleur outil d'aide aux décideurs élus.

Tableau 6. Objectifs et indicateurs stratégiques du cadre commun d'évaluation de la M4

Problème	Objectif	Indicateur stratégique
<b>ENVIRONNEMENT</b>		
Bruit et vibrations	Minimisation des niveaux de bruit du trafic à proximité de l'infrastructure de transport	Longueur du principal réseau de transport présentant une modification des niveaux de bruit
Qualité de l'air	Minimisation des émissions totales de gaz à effet de serre par les transports (EO2)	Modification des émissions de CO <sub>2</sub> dans la zone couverte par le modèle de transport régional
	Minimisation de l'accroissement de la charge acide dû au transport (EO3)	Modification des émissions de NO <sub>x</sub> dans la zone couverte par le modèle de transport régional
	Minimisation des émissions des transports affectant la qualité locale de l'air (EO4)	Evolution en % des émissions totales de NO <sub>x</sub> dans la région de Newport
Paysage/ Paysage urbain	Minimisation des effets néfastes dans certains paysages désignés ou historiques (EO5)	Zone couverte par l'infrastructure de transport affectant les paysages désignés ou historiques
Biodiversité/ Conservation de la nature	Minimisation des effets néfastes sur l'intégrité des sites désignés d'importance nationale (EO6)	Zone couverte par l'infrastructure de transport affectant les sites désignés Ampleur du risque direct ou indirect couvré par les sites désignés
	Minimisation des effets néfastes sur certains sites locaux désignés présentant une valeur irremplaçable (EO7)	Zone couverte par les sites d'une valeur écologique locale directement ou indirectement affectée

Problème	Objectif	Indicateur stratégique
Patrimoine culturel	Minimisation des effets néfastes sur l'intégrité des sites nationaux désignés appartenant au patrimoine culturel (EO8)	Nombre de monuments anciens classés ou de secteurs à préserver subissant une modification de leur environnement
Ressources en eau	Minimisation de l'augmentation de l'exposition au risque d'inondation en raison des activités menées dans le domaine de l'aménagement du territoire (EO9)	Zone de la plaine alluviale couverte par la nouvelle infrastructure de transport

### ACCESSIBILITE

Effets de coupure sur les communautés	Réduction des effets de coupure sur les communautés ou du conflit entre voyageurs motorisés et non motorisés (EO11)	Longueur de l'infrastructure de transport entraînant une modification des effets de coupure
---------------------------------------	---	---

### INTEGRATION

Aménagement du territoire, plans et politiques	Minimisation de la nécessité de détruire certains biens immobiliers ou de l'emprise au sol (EO12)	Risque de destruction ou de relocalisation de certains biens immobiliers
	Maximisation de l'appui aux politiques des transports, de l'aménagement du territoire, de viabilité écologique et de santé (EO13)	Mesure dans laquelle les plans et politiques sont facilités ou contrecarrés
Utilisation des ressources	Minimisation de la quantité d'énergie consommée par le réseau de transport (EO14)	Modification de la consommation d'énergie au sein du réseau de transport régional
Construction	Minimisation des risques de perturbation grave d'éléments vulnérables du fait de la construction (EO15)	Localisation des principaux chantiers de construction situés dans un rayon de 100 m de biens ou sites désignés

Note : les infrastructures de transport englobent tous les travaux qui y sont associés et ayant une présence physique perceptible. Il s'agit notamment des pistes cyclables, des axes réservés aux autobus, des infrastructures réservées aux piétons et des mesures de gestion du transport, ainsi que des routes et des chemins de fer.

La participation accrue d'autres acteurs à la fixation des objectifs risque de provoquer un double comptage des indicateurs de transport, économiques et environnementaux. S'il procède de la bonne

pratique d'éviter le double comptage à différents niveaux du processus d'évaluation, une approche pragmatique doit néanmoins être retenue pour permettre aux évaluations d'explorer correctement les effets des différents éléments couverts par l'étude, quand bien même cela conduirait à un certain double comptage. Toutefois, il est essentiel que les décideurs élus puissent clairement discerner les occurrences éventuelles. Les objectifs et indicateurs environnementaux adoptés dans le cadre de l'étude M4 sont présentés au tableau 6.

Les différentes options examinées en matière de transport ont ensuite été évaluées par rapport aux objectifs en allant au delà des techniques traditionnelles d'évaluation économique et des transports précédemment si répandues. Les résultats ont ensuite été consignés dans un tableau environnemental synthétique pour permettre l'élimination des indicateurs n'ayant aucune incidence sur le processus de sélection des options.

L'évaluation des scénarios a été facilitée par l'intégration dans un cadre unique des performances de chaque mesure de transport, reflétées par les différents indicateurs. Toutefois, il importait d'éviter toute longueur et complexité excessives dans l'élaboration de ce cadre, étant donné que cela compliquerait l'appréciation des différents enjeux. De plus, la synthèse de ce cadre devait, pour faciliter la compréhension, tenir dans toute la mesure du possible en une seule page.

L'un des principaux défis de l'étude a consisté à ramener les 14 indicateurs à une quintessence pouvant être présentée dans le rapport de synthèse à remettre aux décideurs élus. Les indicateurs ne comportant pas les éléments de base permettant d'opérer une distinction entre les différentes options de transport ont aisément pu être éliminés, ce qui ne fut pas le cas pour d'autres. Si l'indicateur de bruit fut considéré comme intrinsèquement pertinent, les hypothèses formulées pour son calcul signifiaient, dans la pratique, que son utilisation en tant qu'indicateur de base ne pouvait être retenue. Par ailleurs, dans la mesure où certains indicateurs adressaient un message identique aux décideurs, des indicateurs de remplacement furent sélectionnés pour synthétiser plusieurs d'indicateurs.

### ***Evaluation des transports***

Les deux grandes catégories suivantes d'indicateurs de transport ont été définies pour le cadre commun d'évaluation :

1. Indicateurs de déplacement et d'accessibilité.
2. Autres descripteurs physiques.

L'utilisation du modèle de transport EMME/2 a fait qu'il n'était pas possible d'estimer les files et les retards à hauteur des embranchements et un certain nombre d'indicateurs, tels que les heures/personnes/années passées dans les files, n'ont donc pas pu être utilisés. D'autre part, étant donné que le modèle représentait la demande de déplacement au cours d'une journée moyenne d'un mois neutre, il n'a pas non plus été possible de produire des statistiques concernant le trafic touristique. Les objectifs et indicateurs de transport utilisés figurent au tableau 7.

Les seize indicateurs utilisés pour évaluer les performances de transport des différents scénarios par rapport aux huit objectifs fixés ont ensuite été ramenés à un plus petit nombre, facilitant la communication à l'adresse des décideurs et leur compréhension des informations. Pour réaliser cette simplification, les indicateurs ont été comparés les uns aux autres de manière à pouvoir les regrouper

avec un indicateur représentatif de la catégorie concernée. Les quatre indicateurs suivants ont finalement été retenus :

1. Réduction du trafic sur la M4.
2. Dépendance par rapport à la voiture.
3. Accessibilité.
4. Fret.

L'accent mis sur la réduction de la dépendance à l'égard de la voiture et sur le raccourcissement de la longueur des déplacements avait pour but de mettre en évidence l'incidence globale de chaque scénario sur le plan des transports, chaque indicateur montrant l'évolution des déplacements personnels par mode, personnes-kilomètres et personnes-heures.

### ***Evaluation économique et financière***

L'évaluation financière s'est appuyée sur les trois indicateurs suivants :

1. Coûts du capital, y compris le coût de la construction.
2. Coûts récurrents, y compris les coûts d'entretien de l'infrastructure ainsi que les coûts d'utilisation et d'entretien des véhicules.
3. Recettes.

Les coûts estimés dans le cadre des différents scénarios n'ont, dans bien des cas, pas pu être subdivisés pour éviter une évaluation comparable avec des projets locaux concurrents en l'absence d'une méthodologie d'allocation des coûts appropriés. L'allocation des coûts s'est donc faite en se fondant sur la proportion des avantages procurés aux usagers ayant pu raisonnablement utiliser la M4.

Des indicateurs économiques couvraient les questions pertinentes au regard de l'analyse coût/avantages et ont débordé du cadre étroit des indicateurs financiers pour évaluer les enjeux plus larges relatifs aux ressources. Il s'agissait notamment des questions suivantes :

1. Economies en termes de coûts des accidents.
2. Gains de temps.
3. Economies en termes de coûts d'exploitation, en ce compris l'évolution des coûts d'exploitation des véhicules particuliers.

Tableau 7. Objectifs et indicateurs de transport

Problème	Objectif	Indicateur stratégique
Congestion autoroutière	Atténuer les effets prévus de l'accroissement de trafic sur l'autoroute M4 dans la région de Newport (T1)	Temps de parcours sur la M4 entre les embranchements 23 et 29 Ratio écoulement du trafic autoroutier/capacité
Incidence sur Newport	Eviter tout effet néfaste sur le réseau de transport de Newport (T2)	Déplacements individuels franchissant le cordon de Newport, ventilés par mode Déplacements individuels franchissant la rivière Usk, ventilés par mode
Incidence sur le réseau	Réduire la dépendance par rapport à la voiture particulière (T3)	Déplacements individuels ventilés par mode Personnes/km parcourus, par mode Personnes-heures consacrées aux déplacements, par mode Déplacements ventilés par motif et par mode
Longueur du déplacement	Réduire l'allongement des déplacements motorisés (T4)	Longueurs moyennes des déplacements par mode
Accidents	Améliorer la sécurité des usagers de la route (T5)	Accidents entraînant des dommages corporels Décès consécutifs aux dommages corporels
Accessibilité et intégration	Promouvoir l'accessibilité des infrastructures pour tous et en particulier pour ceux ne disposant pas d'une voiture (T6)	Temps de parcours entre les centres de population, ventilés par mode Incidence sur les piétons et les cyclistes Intégration des transports publics et des autres modes de transport
Fret	Promouvoir l'efficacité et la fiabilité du transport de marchandises (T7)	Véhicules utilitaires-heures
Fiabilité	Améliorer la fiabilité des temps de parcours des voyageurs (T8)	Fiabilité des temps de parcours

Le cadre d'évaluation a désagrégé les indicateurs économiques en fonction de la nature du déplacement effectué par les usagers de l'autoroute et des transports publics, c'est-à-dire les déplacements professionnels et les autres. Comme ce fut le cas pour les autres questions couvertes par l'évaluation, les indicateurs ont été ramenés à un indicateur unique, à savoir la valeur économique nette actualisée. Les scénarios fondés sur l'amélioration des transports publics et des projets routiers ont dégagé le plus d'avantages pour les usagers, grâce notamment à une diminution des temps de parcours réalisée sans surcoûts de déplacement. Les scénarios hybrides et de gestion de la demande de transport ont induit des augmentations substantielles des coûts de déplacement ainsi que des péages et des tarifs qui contrebalancent les désavantages globaux encourus par les usagers. Le scénario hybride a dégagé la valeur nette actualisée la plus élevée, bien que les recettes aient été exclues du calcul.

Le tableau synthétique du cadre commun d'évaluation présenté au tableau 8 indique que le scénario de construction routière se traduirait par un projet autoroutier équilibré et largement décongestionné. Bien que probant en termes économiques, ce scénario aurait des incidences environnementales néfastes sur certains sites d'importance nationale, intensifierait le trafic routier et irait ainsi à l'encontre de la politique gouvernementale. Le scénario fondé sur l'amélioration des transports déboucherait sur un transfert limité de la voiture vers les transports publics, et n'aurait qu'un faible impact sur la congestion de la M4. Les mesures de tarification dans le cadre du scénario de gestion de la demande de transport indiquent que l'adoption de mesures restrictives serait effectivement de nature à soulager la M4, mais au prix de graves inconvénients pour les usagers. Quant au scénario hybride, il permettrait de réduire le trafic sur la M4 et d'induire un transfert modal plus marqué en faveur des transports publics.

#### ***Enseignements plus généraux tirés du cadre d'évaluation de la M4***

Le cadre commun d'évaluation de la M4 a, dans la mesure où il s'est penché sur toutes les mesures de transport techniquement réalisables, dégagé une solution hypothétique qui ne tirait pas ses fondements de la réalité politique étant donné que les décideurs élus ont été maintenus à l'écart du processus. Comme on pouvait s'y attendre, les recommandations concernant la gestion de la demande par l'instauration de péages ont été considérées comme trop radicales. Cette situation résulte en partie de la complexité du contexte politique local, qui a vu les décideurs élus laisser planer le doute sur les façons d'intervenir et d'interagir avec les problèmes les plus complexes.

Le manque de participation de décideurs élus s'est notamment traduit par la faible représentation, en qualité de consultants, des principales parties concernées durant tout le processus. Un forum du groupe des usagers a été créé pour s'approprier les mesures de transport, mais aucune participation représentant les intérêts plus larges de la société, et notamment les intérêts environnementaux ou sociaux, n'a été enregistrée. Cette situation a conduit les décideurs techniques à assigner des objectifs détaillés au cadre commun d'évaluation de la M4, qui ont ainsi omis de prendre en compte les tensions entre développement durable et transport, auxquelles a dû faire face l'Assemblée nationale du Pays de Galles. De même, les objectifs assignés à l'étude, par l'étroitesse de leur définition, ont été incapables de prendre en compte les tensions entre les objectifs locaux, régionaux et nationaux, eux aussi en pleine mutation.

Le manque de lignes directrices techniques concernant la fixation des objectifs et des indicateurs a constitué une faiblesse dans la mesure où il a mis en lumière l'absence de structure politique à haut niveau permettant de couvrir des problèmes tels que le niveau approprié de service à assurer par le réseau de transport. Il s'agissait là d'un aspect crucial pour lequel des orientations précises données par les décideurs élus auraient été souhaitables. Parmi les autres difficultés rencontrées au niveau de l'exploitation des résultats, on retiendra le mode d'élaboration des scénarios minimalistes ou de référence futurs, ainsi que l'analyse du meilleur usage possible du corridor M4 existant.

Tableau 8. Cadre commun d'évaluation de la M4 – tableau synthétique

Indicateur	Objectif	Scénario projet routier	Scénario amélioration des transports publics	Scénario gestion du trafic/de la demande	Scénario hybride
Transport : Enjeux locaux	Optimisation des incidences locales	Réduction de 43% du trafic sur la M4 Incidences minimale sur Newport	Réduction de 6% du trafic sur la M4, incidence faiblement positive sur Newport	Réduction de 77% du trafic sur la M4 Intensification de 11% du trafic à Newport	Réduction de 58% du trafic sur la M4 Intensification de 24% du trafic à Newport
Transport : Enjeux stratégiques	Contribution à la réalisation des objectifs nationaux en matière de transport	Aucune contribution à la réalisation des objectifs	Contribution à la réalisation des objectifs	Neutralité par rapport aux objectifs	Contribution à la réalisation des objectifs
Environnement : Enjeux locaux	Minimisation des incidences locales néfastes	Incidences locales positives sur le corridor existant M4 Incidences locales néfastes sur le Gwent Levels	Amélioration des conditions locales, mais dégradation dans certaines zones	Effets complexes sur les conditions locales, certaines amélioration mais aussi des incidences néfastes dû au détournement du trafic	Effets complexes sur les conditions locales, certaines amélioration mais aussi des incidences néfastes dû au détournement du trafic mais moins que dans le cas de la gestion du trafic et de la demande
Environnement : Enjeux stratégiques	Minimisation des incidences stratégiques néfastes	Augmentation des émissions de CO <sub>2</sub> Perte de 83 ha de sites scientifiques d'intérêt particulier	Réduction des émissions de CO <sub>2</sub> Perte de 22 ha de sites scientifiques d'intérêt particulier	Fort réduction des émissions de CO <sub>2</sub> Aucune emprise foncière sur les sites d'intérêt scientifique particuliers	Réduction des émissions de CO <sub>2</sub> Perte de 1,2 ha de sites scientifiques d'intérêt particulier
Economie : Enjeux locaux	Optimisation des avantages pour les voyageurs	£440m	£1 038m	£3 556m	-£464m
Economie : Enjeux stratégiques	Optimisation des économies sur les accidents	£56m	£83m	£241m	£74m
Economie : Enjeux stratégiques	Optimisation de la valeur économique (NAV)	£273	£1 103	£549m	£1 332m
Dépense d'investissement liés aux différents scénarios* (non actualisés)					
Total**		£340m	£930m	£176m	£653m
affectés		£430m	£255m	£176m	£1 129m

\* Les dépenses d'investissement seraient couvertes par diverses sources de financement et, dans certains cas, compensées par les recettes.

\*\* Ces coûts n'ont pas été affectés et génèrent sans doute des avantages par ailleurs.

En mettant en évidence le manque de lignes directrices, le cadre commun d'évaluation de la M4, ainsi que d'autres études telles que l'étude ESIE du corridor transpennin, ont non seulement conduit à la décision de réaliser des études multimodales mais aussi souligné la nécessité d'établir de nouvelles lignes directrices en matière d'évaluation stratégique. Cela s'est traduit en particulier par la publication de lignes directrices concernant la méthodologie à appliquer aux études multimodales (DETR, 2001) et l'élaboration de lignes directrices concernant l'ESIE pour les études multimodales. Il a également mis en lumière la nécessité d'imposer aux réseaux de transport des objectifs précis axés sur les performances ou de davantage associer à ces études de planification tous les acteurs concernés.

### 3.3 Réexamen du programme routier

Comme nous l'avons indiqué précédemment, le nouveau gouvernement travailliste hérita non seulement des retombées du Livre blanc « Roads for Prosperity » publié par le précédent gouvernement mais aussi des nombreuses décisions délicates à prendre concernant la poursuite d'un programme de construction routière impopulaire. Dès la mi-98, le gouvernement s'attela à un réexamen (Roads Review) du programme arrêté pour les grands axes routiers anglais, tout en s'efforçant d'élaborer une politique des transports plus intégrée. Sur les quelque 150 projets en cours de développement, la moitié environ furent jugés dignes d'être lancés dans un délai de 7 ans. 68 autres projets furent considérés comme des candidats potentiels pour le programme ciblé d'amélioration.

Chacun de ces 68 projets fit l'objet d'une évaluation dans le cadre de la nouvelle approche en matière d'évaluation (DETR, 1998c), s'appuyant sur les informations recueillies lors des précédents exercices d'évaluation économique, environnementale et spécifique au projet. Un tableau d'évaluation synthétique fut établi pour chacun d'entre eux afin de recueillir les informations de bases nécessaires à l'adoption des décisions annoncées dans le cadre du réexamen routier (DETR, 1998b). Ces tableaux d'évaluation synthétiques, ramassés en une seule page, constituaient une première tentative de présentation concise et cohérente d'un ensemble d'informations environnementales, économiques et sociales. Afin d'assurer une plus grande ouverture et transparence au niveau de la prise de décision, les tableaux synthétiques furent également publiés (DETR, 1998c).

La publication de ces tableaux permit aux chercheurs d'étudier la corrélation entre les décisions prises dans le cadre du réexamen du programme routier et les performances mesurées pour chaque projet sur la base des cinq objectifs annoncés dans le Livre blanc du gouvernement « *A New Deal for Trunk Roads in England* ». Nellthorpe et Mackie (2000) ont mis au point un modèle reproduisant le cheminement du processus décisionnel. Ce même modèle a ensuite permis aux chercheurs d'induire les pondérations implicites appliquées aux quinze objectifs présentés dans les tableaux d'évaluation synthétiques.

Si le processus engagé dans le cadre du réexamen du programme routier permettait de créer un cadre garant d'une certaine cohérence, les décideurs avaient toute faculté d'intégrer d'autres facteurs non couverts dans les tableaux synthétiques ou de ne pas tenir compte de certains de ces facteurs, dès lors qu'ils étaient jugés peu fiables ou d'une importance secondaire. Le sort réservé aux projets routiers à l'issue du processus de réexamen serait donc l'un des suivants :

1. Inscription d'un projet au programme ciblé d'amélioration.
2. Postposition de la décision et renvoi du projet devant la conférence de planification régionale (un nouvel organisme) pour y faire l'objet d'une étude multimodale.



3. Transfert de la compétence pour le projet en question vers une autorité locale compétente pour le réseau autoroutier.
4. Retrait du projet.

La principale question était de savoir si un projet devait être inscrit au programme d'amélioration et 37 des 68 projets furent de fait versés dans ce programme, 9 projets seulement ayant fait l'objet d'une décision de retrait.

A l'issue de leurs travaux visant à modéliser le processus décisionnel sur la base des critères retenus pour le réexamen du programme routier, Nellthorpe et Mackie (2000) conclurent que seulement 8 des 15 objectifs (voir tableau 2) avaient joué un rôle prépondérant dans la prise de décision. Ils constatèrent par ailleurs que la biodiversité, les impacts dans le domaine de l'eau, la qualité de l'air locale, ainsi que les objectifs de premier rang, tels que « l'accessibilité » et « l'intégration », n'avaient joué aucun rôle dans la prise de décision. Les objectifs de premier rang sur lesquels s'est fondé le réexamen du programme routier ont donc été l'environnement, la sécurité et l'économie, assortis de déterminants-clés tels que le bruit, les paysages, le patrimoine, les temps de parcours et les coûts d'exploitation des véhicules, la fiabilité des temps de parcours et la régénération. Ils en infèrent que « l'intégration » pouvait entraîner un double comptage d'autres critères étant donné le rôle joué dans la détermination de l'effet d'autres facteurs. Ainsi, un projet présentant un bon niveau d'intégration avec les politiques de planification affichera sans doute aussi de bonnes performances en termes de régénération, alors que les projets contribuant à l'intégration modale offriront sans doute des avantages sur le plan de l'environnement.

L'estimation de critères tels que l'accessibilité et l'intégration étant assez approximative par rapport à l'analyse coût/avantages ou à l'évaluation de la qualité de l'air, Nellthorpe et Mackie (2000) estimèrent que cette approximation risquait de se traduire par un manque de consistance ou, en tout état de cause, d'être perçue comme telle, auquel cas les décideurs risquaient de faire relativement peu de cas de ces sous-critères. Le poids statistique limité attribué à « l'accessibilité » et à « l'intégration » pouvait également être attribué à un phénomène de fatigue dans le chef des décideurs, étant donné que ces critères apparaissent dans le bas du tableau synthétique.

En examinant les arbitrages implicites entre les sous-critères du tableau synthétique, Nellthorpe et Mackie (2000) ont par ailleurs constaté que l'amélioration des incidences sur le paysage (passant de modérément négatives à faiblement négatives) équivalait approximativement à une réduction du coût du projet de 20 millions £, bien que cela impliquât le recours à une échelle cardinale linéaire pour mettre en carte les différents scores. Nellthorpe et Mackie (2000) ont déterminé une série de valeurs implicites relatives au coût dont les estimations médianes sont ressorties à :

1. Bruit : 3000 \$ par dB(A) et par bien sur une période de 30 ans.
2. Paysage : 20 millions £.
3. Patrimoine : 10 millions £.
4. Fiabilité : 20 millions £.
5. Régénération : 50 millions £.

6. Sécurité : 1 million £, réévalué à 1.28 millions £.
7. Gains de temps : une minute en heure de pointe durant toute la durée de vie du projet a été évaluée à 3.2 millions £.

Nellthorpe et Mackie (2000) conclurent que les avantages en termes de gains de temps étaient probablement deux ou trois fois sous-évalués par rapport aux valeurs généralement retenues dans le cadre des analyses coût/avantages.

L'une des critiques traditionnellement formulées à l'encontre de l'évaluation et de la prise de décision en matière routière au Royaume-Uni concernait la distorsion systématique dont elles étaient entachées au regard de la valorisation monétaire du temps, de la sécurité et du coût. Nellthorpe et Mackie (2000) estiment que le tableau d'évaluation synthétique a pris en compte cette situation, dans la mesure où les notes attribuées à un certain nombre de critères tels que le bruit, le paysage, le patrimoine, la fiabilité et la régénération ont largement influé sur la physionomie des décisions prises dans le cadre du réexamen du programme routier, la seule réserve concernant le risque de sous-pondération des avantages en termes de temps de parcours.

L'examen des propositions de projets routiers par une seule et même équipe dans le cadre d'une seule et même démarche fut certainement positif dans la mesure où il portait en lui les germes d'une plus grande cohérence. Il n'en reste pas moins unique dans les annales du Royaume-Uni, puisque la planification des transports est une matière dévolue aux instances publiques régionales et aux assemblées compétentes en matière de planification régionale.

#### **4. AMELIORER LA PRISE DE DECISION TECHNIQUE ET POLITIQUE**

Cette dernière partie du document passe en revue les différents types de décideurs et examine leurs rôles passés et futurs dans l'évaluation stratégique intégrée. Ceux qui seront amenés à se pencher sur les prochaines étapes de la pratique d'évaluation doivent avoir à l'esprit - et ce constat est fondamental - qu'un changement éventuel de la culture d'évaluation prendra un certain temps avant de trouver sa voie dans la planification des transports au quotidien. Cette phase de transition sera également une période difficile au cours de laquelle l'incapacité à réaliser le plan de transport décennal et la possible perte de souplesse que l'évaluation intégrée pourrait provoquer dans le chef des décideurs élus risquent de se traduire par un mouvement de marche arrière sur certains aspects de l'évaluation stratégique intégrée.

Les paragraphes qui suivent examinent quelques-unes des implications de cette nouvelle donne pour les décideurs techniques et élus, et la participation croissante de tous les acteurs intéressés au processus décisionnel. Ils mettent en lumière la nécessité, pour les décideurs, de changer leur perception du processus d'évaluation. Cela nous amènera ensuite à nous pencher sur le renforcement du rôle joué par les décideurs, et notamment par les décideurs élus.

Dans la dernière partie, nous formulons une série de conclusions concernant l'évaluation stratégique intégrée et les conséquences pour les décideurs.

#### **4.1 Types de décideurs**

Avant d'examiner plus avant le rôle des décideurs dans la planification des transports, il est utile d'établir une distinction entre deux catégories de décideurs. La première est celle des décideurs techniques non élus, qui sont en quelque sorte les gardiens des ressources et du flux d'information. La deuxième catégorie comprend les décideurs élus, qui ont l'obligation de rendre compte politiquement des décisions qu'ils prennent.

Les décideurs techniques comprennent à la fois les fonctionnaires du gouvernement central et des collectivités locales, ainsi que les professionnels qui procèdent aux différentes activités d'évaluation. Les fonctionnaires jouent un double rôle, puisqu'à la fois ils conseillent les décideurs élus et orientent les travaux des professionnels. Dans la mesure où les fonctionnaires officient en qualité de « clients », cela aura une influence prépondérante sur l'orientation donnée à l'évaluation mais, aussi et surtout, sur la qualité de l'évaluation et des informations ensuite transmises aux décideurs élus.

Les décideurs professionnels comprennent essentiellement le gestionnaire de l'étude qui sert de trait d'union avec le client. Le gestionnaire de l'étude est également un gardien étant donné qu'il filtre le flux bidirectionnel des informations techniques entre le client et l'équipe chargée de l'étude. Enfin, le gestionnaire de l'étude exerce également un contrôle sur l'aspect financier de l'étude et, partant, sur le champ couvert par les activités d'évaluation.

#### **4.2 Evolution du champ couvert par les évaluations et conséquences pour les décideurs techniques et élus**

Nul se songera plus désormais à contester que les transports affectent tous les aspects de la vie quotidienne, et l'évaluation de la politique des transports s'est donc efforcée d'intégrer un éventail de plus en plus large de questions techniques, telles que la santé, et de prendre plus expressément en compte les besoins ou les intérêts de différents groupes sociaux. D'autres facteurs contribuent également à la complexité technique croissante de la planification et du processus décisionnel dans le domaine des transports :

1. L'évolution technologique.
2. La rareté des ressources.
3. La reconnaissance croissante des effets environnementaux.
4. Le coût croissant de la main d'œuvre et du capital.
5. La taille des nouvelles infrastructures (Hieronymi, 1993).

L'une des principales caractéristiques des grands projets d'infrastructures de transport est qu'ils ne restent pas sans effets sur l'économie, les finances, l'environnement et les transports, que ce soit aux niveaux local, régional ou national. Les effets environnementaux s'exercent généralement au niveau local ou régional, alors que les charges financières sont réparties sur l'ensemble de la nation ou

de la région ; quant aux incidences économiques positives, elles peuvent se faire sentir tant au niveau national que régional. La mise en place de nouveaux processus d'évaluation de ces incidences a rendu plus complexe les structures de prise de décision et de responsabilité politiques.

La complexité juridique de la planification des transports s'est accrue au fil du temps avec la multiplication des procédures réglementaires à respecter et le recours de plus en plus fréquent à la justice dès lors que des intérêts sont en jeu. L'adoption de la convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (CEE Genève, 1998), ainsi que de la directive ESIE offriront sans nul doute des possibilités supplémentaires pour attaquer tout non-respect des meilleures pratiques d'évaluation.

L'éventail des questions techniques couvertes par l'évaluation étant de plus en plus large, il s'en suit également une multiplication des acteurs qui y sont associés et des coalitions d'intérêt qui interagissent pour contribuer à l'élaboration des politiques. Il s'y ajoute par ailleurs l'impact occulte des hypothèses, des procédures coutumières et/ou des connaissances et théories existantes (Richardson et Hayward, 1996).

De tous ces éléments, il résulte une multiplication des décideurs impliqués dans toutes les phases du processus de planification, qui devient de plus en plus complexe dans la mesure où il est le reflet des différentes préférences liées à l'interaction de différents intérêts. Toutefois, la complexité technique et financière sensiblement accrue des grands projets fait précisément d'un consensus politique de plus en plus large une condition préalable à toute planification et mise en œuvre efficaces des projets.

Il apparaît clairement à la lumière des chapitres précédents que la nature de l'évaluation a évolué et que les décideurs techniques et politiques doivent désormais prendre en compte les éléments suivants :

1. **Elargissement du champ couvert par l'évaluation** : l'évaluation des incidences en termes de temps, de coût et de sécurité est considérée comme trop étroite. La prise en compte des aspects environnementaux et sociaux pose des problèmes énormes en termes de mesurage et d'évaluation.
2. **Evaluation à l'échelle des plans et programmes** : l'évaluation porte désormais sur l'ensemble d'une région ou d'un corridor, sur l'interaction entre les modes et leur intégration et sur la variété des mécanismes de financement plutôt que sur un projet spécifique.
3. **Modification de l'équilibre des pouvoirs** : l'équilibre des pouvoirs entre le citoyen et les autorités a changé, les autorités étant désormais contraintes de solidement étayer leurs dossiers face à une opinion publique souvent sceptique, scepticisme auquel les experts ne sont pas étrangers.

Ce sont principalement ces changements qui nécessitent la mise en place d'une procédure de planification des transports à la fois transparente, solide, multimodale, s'appuyant sur la contribution d'organismes multiples, et sur laquelle devront se prononcer à la fois les décideurs techniques et politiques.

Si la planification des transports se fonde sur une longue tradition en matière d'évaluation, ces évaluations ont toujours couvert un champ relativement étroit, reflétant en cela l'idée véhiculée sur le rôle des transports dans la société. Le transport était en effet considéré comme un bien public s'appuyant sur un ensemble d'objectifs fixés exclusivement par rapport à l'efficacité et/ou la croissance économiques et des avantages susceptibles d'être ainsi procurés à l'ensemble de la collectivité. Il n'en va pas de même dans d'autres secteurs, tels que ceux de la santé et l'éducation, dont les objectifs sont fondés sur le bien-être de la population ou de besoins sociaux spécifiques. Mais cela n'a fait que renforcer l'idée selon laquelle la congestion est le problème principal plutôt qu'un symptôme des dislocations qui peuvent se résoudre par des mesures non directement liées au transport.

Giorgi et Tandon (2000) font valoir que l'accent mis par la planification des transports sur l'efficacité et la croissance plutôt que sur des objectifs sociaux directs s'est traduite par une tendance de l'évaluation à se focaliser sur l'estimation des gains de temps et des avantages économiques qui en découlent. Les externalités liées aux incidences sociales et environnementales sont évaluées à contrecœur dans la mesure où elles ne sont pas tout à fait conformes à une certaine représentation du monde.

### **4.3 Associer davantage d'acteurs à la prise de décision**

Les décideurs techniques sont non seulement appelés à assimiler la nouvelle culture d'évaluation, mais également à tenir compte de la multiplication des acteurs associés au processus d'évaluation. Avec l'apparition des études multimodales, il est devenu pratique courante, au cours de ces dernières années, de mettre sur pied des groupes de pilotage représentant un large éventail d'intérêts. Ces groupes de pilotage ont généralement pour mandat de marquer leur accord sur les grandes lignes de l'étude, de confirmer l'approche retenue, d'assurer que les options adéquates soient évaluées, d'assurer le suivi des résultats et de prodiguer des conseils. Les groupes de pilotage constitués dans le cadre des études multimodales comprennent généralement des représentants des organisations suivantes, bien que cette représentation soit très variable d'une étude à l'autre :

1. Instance publique régionale.
2. Organisation de planification régionale.
3. Ministères de l'environnement, des transports et des régions.
4. Agence compétente pour les autoroutes.
5. Autorité ferroviaire stratégique.
6. Agence chargée du développement régional.
7. Confédération de l'industrie britannique.

Ces groupes de pilotage sont appuyés par un groupe dit « Wider Reference Group » représentant une série d'intérêts plus larges et d'acteurs, notamment concernés par les enjeux environnementaux et communautaires. Ce groupe de référence est généralement chargé de :

1. Si une demande lui est adressée en ce sens, apporter sa contribution à :

- L'identification des problèmes actuels et futurs.
  - La fixation des objectifs de l'étude.
  - L'élaboration de solutions.
  - La détermination des niveaux d'appui dont bénéficient différentes options politiques.
  - L'adoption d'une décision concernant une stratégie ou un plan recommandé.
2. Aider à la formulation de recommandations susceptibles d'assurer l'appropriation des membres du groupe de pilotage et du groupe de référence.

L'association d'un large groupe d'acteurs à la prise de décision offre un certain nombre d'avantages puisqu'elle permet :

1. De réduire le risque de voir un appui insuffisant provoquer des problèmes inattendus.
2. De recueillir des informations qui, sans cela, resteraient occultées.
3. De mettre au jour les intérêts et les valeurs défendus par les différents acteurs.
4. D'améliorer les plans par une meilleure adéquation avec les problèmes perçus par les principaux acteurs.
5. De renforcer la confiance et d'établir de meilleures relations entre les parties.

Comme c'est le cas pour les groupes de pilotage, la participation aux groupes de référence est très variable, mais réunit généralement les collectivités locales, la police, les agences environnementales officielles, les groupes d'usagers des transports, les prestataires des services de transport et les fournisseurs d'infrastructures, les milieux écologistes, le secteur économique, les associations représentant le secteur de la santé ainsi que d'autres groupements. La position de subordination dont les agences environnementales officielles ont, dans certains cas, fait preuve à l'égard des groupements d'intérêt représentés au sein du groupe de pilotage mérite d'être soulignée.

Même s'ils présentent certaines imperfections, les mécanismes actuels constituent un changement de cap radical par rapport à l'approche organisationnelle unilatérale du problème adopté auparavant par l'Agence responsable du réseau autoroutier, Railtrack plc ou les autorités. Il convient certes encore d'examiner si cet élargissement de perspective sur les objectifs est effectivement bénéfique au processus d'évaluation intégrée systématique, mais il constitue un pas dans la bonne direction, c'est-à-dire sur la voie du développement durable.

En dépit de cette participation accrue des différents acteurs au processus de décision technique, les décideurs élus ne sont pas associés aux étapes-clés du processus, telles que la fixation des objectifs assignés à l'étude. Ce manque de participation des décideurs élus rejette davantage de responsabilités sur les décideurs techniques.

#### 4.4 Modifier la perception qu'ont les décideurs du processus d'évaluation

Pour que les deux gardiens (le fonctionnaire et le gestionnaire de l'étude) puissent mener à bien leur mission, beaucoup dépendra de la perception qu'ils ont du processus d'évaluation. Comme l'indiquait le rapport rédigé en 1994 par le ministère de l'environnement (Environmental Appraisal in Government Departments), les cadres analytiques systématiques sont peu utilisés et il faut mieux faire connaître les techniques d'évaluation et améliorer la diffusion des meilleures pratiques et partager les expériences. Si la disponibilité d'orientations techniques a été renforcée, on peut en revanche se demander si des efforts suffisants sont consacrés à l'amélioration des pratiques. L'établissement d'un certain nombre d'orientations ne constitue qu'un volet de l'exercice et une formation effective doit aussi être assurée en aval.

L'auteur considère que la formation est l'une des clés de voûte de l'évaluation intégrée étant donné qu'elle met en évidence, par son concept même, le manque de formation multidisciplinaire dont souffrent généralement les gardiens. En dépit de l'appui technique apporté par une série de manuels, tels que le Design Manual for Roads and Bridges, volume 11 (ministère de l'environnement et al., 1993), le processus d'intégration de l'évaluation des incidences environnementales au niveau des projets de transport n'est pas encore toujours à même de livrer des solutions intégrées.

Trop souvent encore, des projets sont conçus avant de faire l'objet d'une évaluation. Les budgets sont alloués au volet ingénierie alors que les postes couvrant la participation des milieux écologistes et des principaux acteurs concernés sont traités avec suspicion et strictement circonscrits. Et même lorsque les facteurs environnementaux et sociaux jouent un rôle prédominant dans la prise de décision concernant un projet déterminé, l'ingénierie est encore bien souvent le « bastion » derrière lequel on se retranche. Associer le public aux projets revient, en quelque sorte, à ouvrir la boîte de Pandore.

Ces déficiences doivent non seulement être mises à l'actif des gestionnaires de l'étude, mais également des fonctionnaires « clients ». Tout le problème vient en fait de l'inadéquation des cahiers des charges, qui ne prennent pas suffisamment en compte la nécessité d'assurer une évaluation intégrée. Si les cahiers des charges ne mettent pas suffisamment l'accent sur l'évaluation environnementale, sociale, économique, parallèlement aux autres aspects liés à la planification des transports et à l'ingénierie, les offres iront inévitablement dans le même sens.

Les commanditaires des études qui n'apprécieraient pas les mutations que subit l'environnement du processus décisionnel seraient confrontés à un risque accru de voir les études de planification et les projets soumis au feu de la critique. Le citoyen est aujourd'hui en effet de mieux en mieux informé et de plus en plus prompt à contester toute absence de conformité avec les lignes directrices techniques ou toute déficience de ces lignes directrices.

L'un des exemples récents est l'étude multimodale concernant l'accès à la ville de Hastings, pour laquelle l'évaluation technique a été jugée déficiente et à l'occasion de laquelle les groupements écologistes ont souligné les contradictions apparentes entre les projets prévus et le plan de transport décennal mis au point par le gouvernement. Les décideurs ont été critiqués pour ne pas avoir tenu compte du contexte régional plus large en termes de politiques équilibrées afin de réduire la congestion et la pollution. En se focalisant sur les seuls aspects locaux et en faisant porter leur prise de décision sur des projets spécifiques, ils ont agi en purs individualistes (Anon, 2001, et Baker, 2001).

Ces problèmes ne sont pas nouveaux. Au début des années 90, les décideurs impliqués dans l'étude sur la route transpennine n'ont pas non plus élargi le cadre de leur analyse puisqu'ils n'ont pas envisagé la solution ferroviaire. A l'issue de l'étude, il était clair que la solution ne pouvait que passer par une augmentation de la capacité routière et qu'il convenait dès lors de définir le montage financier le plus efficace possible. Cela amena un groupement constitué de quatre associations de voyageurs, de conseils de comtés et du parc national du Peak District à commanditer une étude ferroviaire alternative (Richardson et Haywood, 1996).

Du fait qu'elle était essentiellement axée sur les transports, l'étude routière (Road Study) ne prenait pas en compte les impacts environnementaux et sociaux. L'étude ferroviaire (Rail Study), quant à elle, n'adoptait pas non plus une démarche suffisamment globale, puisqu'elle ne s'est penchée que sur la réduction de la congestion et des accidents qui pourrait être obtenue grâce à un transfert de la route vers le rail. Aucun mot d'explication non plus sur le contexte environnemental de chaque tracé et rien non plus concernant le débat plus large sur l'alternative route/rail (Richardson et Haywood, 1996). Les procédures de concertation ont fait apparaître un clivage entre l'intention du ministère des transports d'aboutir à une décision à l'issue d'une consultation « d'élites » et les efforts entrepris pour ouvrir le processus décisionnel par l'organisation d'un débat. Le processus institutionnel a en l'occurrence été exploité pour sauvegarder l'étroitesse de sa réflexion politique en évitant de mettre le débat sur la place publique. Cette étroitesse d'esprit allait à l'encontre d'un des objectifs poursuivis par le développement durable, à savoir changer les valeurs et les comportements en favorisant une participation accrue à la prise de décision politique à tous les niveaux.

En conclusion, l'étude routière présentait une série de propositions en vue d'améliorer les axes transpennins. Or, la décision de concentrer les flux sur la M62 et de soulager les autres axes privilégiait finalement une option non retenue dans l'étude routière (Richardson et Haywood, 1996). D'autres acteurs furent eux aussi déçus d'un processus laissant pour ainsi dire sur le carreau les parties "hors" cadre institutionnel, limitant les alternatives examinées et omettant d'intégrer les nouveaux et délicats enjeux environnementaux. Avec pour toile de fond un programme politique en rapide mutation, les études se retrouvèrent affublées de conclusions incompatibles avec le nouveau réalisme naissant qui faisait son apparition dans la planification des transports.

Reste à présent à voir dans quelle mesure les décideurs techniques responsables de la série actuelle d'études multimodales seront en mesure de dépassionner le débat et d'examiner sans état d'âme les problèmes de transport qu'ils sont appelés à analyser. Compte tenu notamment de l'investissement historique dont ont fait l'objet de nombreux projets « sensibles » soumis aux études multimodales, il est fort probable que les groupes de pression écologiques ne manqueront pas de scruter la solidité et l'objectivité des résultats obtenus. Certains pensent que la nouvelle voie philosophique dans laquelle s'est engagée la pratique d'évaluation ne constitue qu'un vernis et que les certitudes apparentes que l'on prête à la construction routière pèseront d'un poids plus lourd que les mesures, dont l'efficacité doit encore être démontrée, visant à modifier le comportement des voyageurs. Si l'on y ajoute la difficulté de rejeter des projets routiers reposant sur un long et lourd processus de développement, les études multimodales pourraient fort bien se ramener à un simple exercice d'entérinement.

Pour aboutir à une évaluation véritablement intégrée, il faut que s'opère un changement de culture au niveau des gardiens. Il s'agit, pour l'essentiel, de s'entendre sur la finalité des transports, alors même que les objectifs sont de plus en plus nombreux et de plus en plus complexes, et que nombre d'entre eux peuvent être mutuellement incompatibles. La fixation des objectifs doit dès lors



tendre vers davantage de clarté et de précision afin d'appuyer les efforts déployés au cours des processus d'évaluation technique. Pour y parvenir, les décideurs techniques devront inéluctablement prendre le risque d'ouvrir le processus à un éventail d'acteurs plus large et plus diversifié.

Etant donné que la nouvelle orientation imprimée aux pratiques d'évaluation est encore très récente et que bon nombre des décideurs techniques chargés de la planification des transports sont encore aux prises avec les réalités de cette nouvelle approche, il n'est pas réaliste d'escompter une transition harmonieuse au niveau du processus de planification des transports. Certains décideurs techniques seront en mesure d'assimiler plus rapidement les nouvelles pratiques, alors que d'autres tenteront de s'accrocher aux anciennes pratiques d'évaluation étroites et opaques.

La nouvelle culture de l'évaluation stratégique intégrée mettra du temps à s'imposer et, dans l'intervalle, les interprétations différentes des lignes directrices risquent de conduire à un manque de cohérence d'une étude à l'autre. La situation présente en effet de nombreuses similitudes avec les pratiques d'EIE qui, depuis les premiers balbutiements dans les années 70, ne se sont améliorées que très lentement, au point qu'aujourd'hui encore on trouve des exemples d'évaluations boiteuses.

Quant aux groupements écologistes et aux pressions qu'ils exercent pour modifier les pratiques d'évaluation, ils devront veiller à œuvrer, de manière constructive et de concert avec les décideurs techniques, à l'amélioration de l'évaluation intégrée. Le risque est réel qu'une approche dédaigneuse vis-à-vis des premières études multimodales, conjuguée à un manque de sources de financement, en particulier pour les projets ferroviaires, conduise à penser que ces études ne sont pas en mesure de dégager des solutions de transport multimodales et qu'elles ne sont donc pas pertinentes au regard de la planification à long terme des transports.

#### **4.5 Renforcer le rôle des décideurs**

Les études multimodales étant des évaluations intégrées complexes qui s'étalent sur des périodes de parfois deux ans, il est inévitable que les décisions prises par les décideurs techniques se répercutent sur les informations finalement transmises aux décideurs élus. Ces décisions-clés commencent par la définition du problème et des objectifs assignés à l'étude. Les paragraphes ci-après explorent les aspects pouvant faire l'objet d'un renforcement du rôle dévolu aux décideurs. Il s'agit notamment :

1. D'assurer la clarté au niveau de la définition du problème.
2. D'articuler les objectifs communautaires et de confirmer les objectifs d'évaluation.
3. De procéder à un examen critique des hypothèses de base sur lesquelles s'appuie la solidité des résultats de l'évaluation.
4. De faire en sorte que l'évaluation soit réalisée sur une base équilibrée.
5. De faciliter l'appréhension, par les principaux acteurs, des principaux problèmes.
6. De favoriser la transmission des résultats de l'évaluation.

Assurer une bonne perception des problèmes par le public et par les responsables élus est une démarche importante pour appuyer l'évaluation technique/analytique des problèmes. Même si les préoccupations du public ou des décideurs élus relèvent davantage du symptôme que de la cause, le fait qu'il est perçu comme un problème signifie que l'étude doit en tenir compte sérieusement. De même, lorsqu'un problème est compris ou anticipé par l'étude, mais n'est pas encore perçu comme tel par le public et/ou par les responsables élus, il conviendra de lancer à ce sujet une discussion, d'en assurer la solution, voire de se pencher sur son articulation par rapport à d'autres problèmes. La définition du problème passe désormais par une approche plus solide et plus globale, puisque sauf cadrage adéquat du problème, les résultats risquent fort de ne pas satisfaire aux objectifs du développement durable ou de ne pas être acceptables pour les autres acteurs concernés.

Dans ce même contexte de la compréhension du problème, il est également nécessaire de définir clairement les objectifs spécifiques par rapport auxquels seront jaugées les stratégies et mesures alternatives. Alors que le gouvernement a fixé les objectifs nationaux, il incombe aux études de s'atteler à la mission importante de la définition des problèmes et des objectifs locaux. Les finalités, objectifs et politiques régionaux et locaux définissent les points importants pour la communauté et il convient de s'entendre sur l'éventail des objectifs à atteindre pour pouvoir déterminer dans quelle mesure les alternatives proposées y répondent.

Comme le montrent les exemples de la liaison ferroviaire avec le tunnel sous la Manche et la route de délestage de la M4, les objectifs doivent être clairement définis et, idéalement, bénéficier d'un large appui communautaire. Pour éviter toute dévalorisation ultérieure des études de transport, il convient d'obtenir un large consensus des objectifs se trouvant à la base de l'étude stratégique, et ce avec la participation des décideurs élus et techniques.

Avec l'extension du champ d'investigation couvert par la planification des transports et les efforts déployés par les décideurs techniques pour systématiser leur approche, il est d'autres éléments qui rendent l'exercice de prévision plus hasardeux :

1. Complexité des relations entre le réseau de transport et son contexte environnemental, communautaire et politique.
2. Connaissance limitée de la complexité du système.
3. Méconnaissance du comportement des acteurs, des décideurs et des réseaux informels.
4. Objectifs politiques concurrents et émergence de nouveaux objectifs et mesures.
5. Manque de rationalité et de neutralité au niveau de la prise de décision.
6. Connaissance limitée de l'efficacité de certaines mesures (Zuylen et al, 1999).

Compte tenu de cette complexité et de cette incertitude, la planification des transports et l'évaluation stratégique intégrée reposeront forcément sur un certain nombre d'hypothèses. Cela conduira inévitablement à une prise de décision technique et politique tout au long du processus d'évaluation. Pour assurer à l'analyse une assise solide, ces hypothèses doivent être transparentes et ouvertes à la contestation. Les décideurs techniques doivent accepter que leurs compétences

techniques ne sont pas remises en cause par cette transparence et que, dès lors que des hypothèses fondamentales ébranlent la robustesse de la décision, les décideurs élus devraient en être informés.

La définition des mesures de transport susceptibles de résoudre le problème de transport et de garantir une certaine efficacité par rapport aux objectifs assignés dans l'étude est une activité technique qui risque d'être entachée d'erreurs systématiques au regard de l'évaluation. Ainsi, la compression d'un certain nombre de mesures pour les transformer en stratégies risque de dévaluer les mesures plus spécifiques par le simple fait de les conjuguer à d'autres mesures qui étaient fondamentalement biaisées, et de mettre à mal ainsi toute une stratégie.

Il n'existe pas actuellement au Royaume-Uni de lignes directrices concernant la formulation de ces stratégies. Les études multimodales étant le produit de décisions délicates concernant des projets autoroutiers particulièrement controversés, elles cherchent implicitement à savoir s'il faut poursuivre ces mesures. D'autre part, ces mesures sont définies plus clairement dans le cadre des stratégies que les mesures plus spéculatives qui sont, en principe, plus faciles à rejeter par les décideurs techniques sans contrôle de la part des décideurs élus. Cela pourrait également indiquer qu'il est aujourd'hui nécessaire que les décideurs élus s'engagent sur une voie davantage critique afin de passer au crible l'acceptabilité de ces décisions techniques.

Le groupe de pilotage et le groupe de référence jouent un rôle-clé afin d'assurer une évaluation équilibrée et d'appuyer ainsi les décideurs techniques et élus. Cette mission impose aux différents acteurs concernés d'adopter une ligne impartiale plutôt qu'une ligne représentant leurs intérêts spécifiques. Lorsque ces groupements sont sous l'emprise de la culture traditionnelle de l'évaluation des transports et convaincus de la prééminence de la route pour répondre aux besoins des communautés, le niveau d'appréciation critique pourrait bien être inférieur au niveau atteint dans les cas où des examinateurs indépendants participent au processus.

L'une des approches qui peut être retenue pour rechercher les mesures de transport susceptibles d'apporter des solutions consiste à élaborer des scénarios futurs. Une étude au moins, à savoir l'étude multimodale intitulée London Orbital Multi-Modal Study, a intégré une stratégie fondée sur une vision de l'avenir plutôt que sur la préparation d'un paquet de mesures réparties par mode. Cette approche consiste à définir une situation future souhaitée et à identifier les mesures nécessaires pour parvenir à concrétiser cette vision des choses.

La Direction de l'Environnement de l'OCDE notamment a promu cette approche, qu'elle a qualifiée « d'extrapolation rétrospective », dans le cadre de son initiative en faveur de transports écologiquement viables (TEV) (OCDE, 2001). La notion de TEV consiste à élaborer, à partir d'une définition large du développement durable, une définition qualitative de ce qu'il y a lieu d'entendre par des transports écologiquement viables, fondée sur la protection du climat, la qualité régionale et locale de l'air, le bruit et l'utilisation des sols. Des seuils fixés pour les six critères en fonction des orientations, normes et objectifs internationaux sont utilisés pour évaluer les performances. L'OCDE recommande que les TEV résultent de la collaboration d'un ensemble de parties issues des secteurs des transports, de l'environnement, de la santé ainsi que d'autres secteurs, des autorités, de l'industrie, des milieux scientifiques, des ONG et du public en général pour assurer une prise de conscience, une compréhension, un engagement et une adhésion à grande échelle.

Etant donné que les études stratégiques de planification des transports reposent de plus en plus sur des modèles de prévision sophistiqués, l'exploitation de ces prévisions peut se heurter au manque

de capacité technique des décideurs à appréhender la complexité du processus de modélisation et, plus fondamentalement, les hypothèses sur lesquelles ils se fondent. Une donnée chiffrée tirée d'un modèle est moins souvent contestée qu'une donnée fondée sur une appréciation qualitative étant donné qu'un chiffre est censé être plus précis. La tâche des décideurs techniques et, dans une certaine mesure, des décideurs élus consistera à appréhender les principales forces et faiblesses de la nouvelle génération de modèles prédictifs. Cela est particulièrement important en ce qui concerne les modèles interactifs "utilisation des sols/transport", qui visent à explorer les relations existantes entre l'utilisation des sols et les transports à des horizons qui vont au delà des plans d'aménagement du territoire politiquement validés.

Un dernier domaine dans lequel les décideurs techniques et élus voient leur rôle renforcé est celui de la communication des résultats de l'évaluation. Dans la nouvelle culture d'évaluation, les processus décisionnels technocratiques du 20<sup>ème</sup> siècle doivent céder la place à une approche davantage participative. Une attention appropriée doit par ailleurs être accordée aux quatre groupes déterminants pour la réussite de la planification des transports, à savoir :

1. Le public.
2. Les décideurs élus.
3. Les médias.
4. Les organismes de financement.

Ce degré d'ouverture pourrait faire craindre aux décideurs techniques de perdre une partie de leur contrôle sur le processus. Or, ils ont précisément pour tâche de réunir les meilleures informations techniques et de procéder à une appréciation structurée des valeurs « locales » afin que les décideurs élus puissent se prononcer au mieux des intérêts de la communauté.

Dans leurs relations avec le public, les décideurs techniques doivent recourir à de nouvelles techniques pour assurer l'engagement des communautés, ce qui constitue pour eux un véritable défi. Ces techniques visent à étendre la participation à d'autres parties que les seuls groupes de pression, et notamment aux membres de la collectivité qui sont sous-représentés dans le cadre des techniques traditionnelles, mais pour lesquels les décisions de planification des transports influent directement sur les possibilités de travailler, de se divertir, de s'éduquer et d'accéder à d'autres services communautaires. Cette boîte de Pandore peut valoir aux décideurs techniques de nombreuses difficultés de programmation et de financement, mais ces défis doivent être relevés plutôt qu'évités.

Comme nous l'avons fait remarquer précédemment, les décideurs techniques sont les véritables gardiens de l'information transmise aux décideurs élus. Bien que le tableau d'évaluation synthétique ne soit que l'un des vecteurs d'information, il s'est aujourd'hui imposé comme le principal moyen de communication. Compte tenu de son degré extrême de concentration, il est inévitable que des problèmes complexes soient ramenés à des déclarations relativement superficielles. Le risque est réel que des informations fondamentales soient perdues dès lors que le processus s'attache à communiquer aux décideurs élus un bilan « correct ». L'obsession de la concision risque de voir ces tableaux passer à côté de leur vocation première, à savoir faire mieux comprendre les problèmes. Lorsque les principaux décideurs techniques et élus ont été associés à des étapes-clés de l'évaluation, et non pas

simplement impliqués à la fin du processus, ils sont davantage susceptibles d'apprécier les problèmes et de pousser leur réflexion au delà des grandes lignes présentées dans les tableaux synthétiques.

Les décideurs techniques doivent apprendre à apprécier le rôle des médias. Souvent considérés comme leurs adversaires, ils peuvent constituer un important outil de promotion de l'étude de transport. Les décideurs techniques devraient adopter à l'égard des médias les stratégies suivantes :

1. **Aider les médias à comprendre le processus** : les articles de presse sont plus utiles pour le public dès lors que les médias ont une bonne perception d'ensemble du problème.
2. **Etre ouverts et honnêtes avec les médias** : cacher des informations ou faire semblant de cacher des informations sème généralement le trouble.
3. **Adopter une démarche anticipative pour la transmission des informations** : un événement reconstitué par les médias aura plus de chances de l'être selon leurs idées préconçues.
4. **Agir de manière constructive en rectifiant les informations incorrectes** : aider les journalistes à faire leur travail peut contribuer à se faire des alliés étant donné que eux aussi sont évalués sur la base de leurs capacités professionnelles.
5. **Simplifier la communication technique** : les journalistes doivent transmettre des idées au public. Si l'on ne simplifie pas le message, ils le feront eux-mêmes, avec tous les risques de mauvaise interprétation que cela comporte.
6. **Point de contact ou correspondant permanent** : mettre en place un point de contact ou un porte-parole assurant les contacts avec les médias et faire en sorte que cette personne soit disponible en permanence (Smith, 1999).

## 5. CONCLUSIONS CONCERNANT L'EVALUATION STRATEGIQUE INTEGREE

Sur la base des critères proposés par Hieronymi (1993) pour faire face au nouvel environnement dans lequel s'inscrit la planification des transports, il est possible de faire le point de la situation actuelle au Royaume-Uni en ce qui concerne l'évaluation stratégique intégrée. Le tableau 9 permet de se faire une idée des performances actuelles du Royaume-Uni en fonction de ces critères (note maximale de quatre points pour des progrès substantiels).

Sur la base des éléments contenus dans le présent document, il semble que le Royaume-Uni ait franchi plusieurs étapes importantes sur la voie de l'évaluation stratégique intégrée, du moins au niveau de l'action des pouvoirs publics. En revanche, il faudra être plus patient pour que cette nouvelle culture d'évaluation se répercute sur la pratique quotidienne des personnes associées à la planification des transports. Les risques sont grands également de voir les groupes de pression exploiter un système

d'évaluation de plus en plus élaboré pour contester les objectifs les plus impopulaires et court-circuiter la souplesse dont bénéficiaient précédemment les décideurs élus pour promouvoir les programmes, les plans et projets.

Un défi de taille auquel les responsables de l'évaluation devront s'atteler sera de faire en sorte que les avantages de l'évaluation stratégique intégrée ne soient pas éclipsés par un ralentissement de la procédure et des surcoûts inutiles pour la réalisation d'un système de transport durable. La décision politique de principe sur un projet proposé pourrait ainsi être prise au niveau du plan plutôt qu'à celui du projet, ce qui permettrait d'économiser les coûts de conception pour les projets qui n'aboutissent pas. De plus, une certaine harmonisation avec l'évaluation de l'incidence du projet sur l'environnement sera nécessaire afin d'assurer que l'évaluation se fasse au niveau approprié.

Les décideurs, qu'ils soient techniques ou élus, auront aussi à relever d'autres nouveaux défis. Il s'agira notamment pour eux :

1. D'établir clairement les objectifs communautaires que le réseau de transport est censé atteindre.
2. De faciliter et de favoriser la participation de tous les acteurs concernés.
3. De soumettre à un examen critique les hypothèses retenues afin d'assurer que les recommandations soient solidement étayées.
4. D'améliorer la diffusion d'informations complètes afin que tous les acteurs concernés puissent mieux appréhender les problèmes.
5. De contribuer à réaliser des investissements présentant le meilleur rapport coût/efficacité et permettant d'atteindre les objectifs des pouvoirs publics en matière de durabilité du système de transport.

En conclusion, on peut affirmer que le Royaume-Uni doit encore parvenir à une vision intégrée à long terme pour le secteur des transports, mais qu'il progresse sur cette voie, du moins sur le plan de l'évaluation technique. Les efforts visant à assurer que les usagers des transports assument le coût réel de leurs actions ne sont toutefois pas encore près d'aboutir sous l'angle de leur acceptabilité politique. La philosophie du « predict and provide » (prévoir et pourvoir) refait surface à mesure que les transports publics s'avèrent de plus en plus difficilement améliorables en raison de problèmes d'organisation et de financement. L'amélioration du réseau autoroutier est alors, bien souvent, la seule option viable.

Le Royaume-Uni reconnaît peu à peu le rôle des transports dans l'ensemble des secteurs, mais des efforts complémentaires doivent encore être consentis dans les secteurs connexes, tels que celui de la santé, de l'utilisation des sols et de l'éducation, afin que les incidences de leurs actes sur les transports soient prises en compte.

Tableau 9. Performances du Royaume-Uni dans le nouvel environnement de planification des transports

Critères	Performance	Commentaires
Vision et mise en œuvre à long terme, tant sur le plan de l'entretien que de la mise en place de nouvelles infrastructures.	**	Les visions intégrées et à long terme ne sont pas encore très répandues.
Approche équilibrée entre intérêts et considérations opposées.	****	NATA et GOMMMS constituent des avancées déterminantes et de nouvelles améliorations sont envisagées.
Vision intermodale globale ou à l'échelle de l'ensemble du système d'infrastructure.	***	Amélioration grâce à l'apparition des études multimodales, des stratégies de gestion du réseau routier et de la planification du réseau ferroviaire.
Structure de tarification correcte de l'usage des infrastructures.	*	Sensibilité extrême à l'utilisation d'instruments fiscaux.
Ciblage politique accru.	****	Attention accrue accordée au transport dans les programmes politiques.
Prise en compte explicite d'objectifs sociétaux.	*	Reconnaissance de l'importance de cette question mais insuffisance de techniques et de ressources.
Meilleure liaison entre la planification des transports et les autres processus de planification.	**	Des liens sont en train d'être établis entre l'aménagement du territoire et la planification des transports, mais les progrès réalisés dans la mise en place de passerelles avec les autres secteurs utilisateurs de services de transport sont lents.
Amélioration de la coordination entre les organisations.	**	Rôle accru des prestataires de transport, mais les autres groupes restent à l'écart.
Prise en compte de l'importance des infrastructures.	****	La facture à payer pour de nombreuses années de sous-investissements dans les infrastructures de transport apparaît aujourd'hui clairement.
Associer et tenir pleinement compte de l'ensemble des acteurs.	**	L'utilité d'une participation de tous les acteurs est reconnue peu à peu. Des groupes de référence « plus larges » sont désormais associés aux études multimodales.

D'une manière générale, les infrastructures nécessaires à l'émergence de transports durables sont en train d'être mises en place, mais il faudra un certain temps pour que les nouveaux concepts s'imposent auprès des professionnels de la planification des transports, pour que des ressources suffisantes pour corriger le sous-investissement historique dans les transports publics soient mobilisées et pour que des résultats concrets soient obtenus. Une initiative importante susceptible d'accélérer la percée de l'évaluation stratégique intégrée consisterait à lancer un programme de formation et de sensibilisation visant à modifier la culture d'évaluation. Cette initiative devrait s'accompagner d'une évaluation à posteriori effective des premières études multimodales et routières afin d'en tirer les enseignements et de faciliter la révolution « douce » nécessaire pour satisfaire aux exigences de la directive relative à l'évaluation stratégique des incidences sur l'environnement.

## 6. ENSEIGNEMENTS POUR LES AUTRES PAYS

Au vu de l'analyse ci-dessus, il apparaît que de nombreux enseignements peuvent être tirés de l'exemple du Royaume-Uni, qui s'attache à élaborer des approches axées sur l'évaluation intégrée des plans et projets de transport. Nous les résumons brièvement ci-après.

### 6.1 Evaluation économique

L'une des clés de voûte de la pratique d'évaluation devrait être la volonté d'assurer une prise de décision efficace, et notamment une évaluation correcte des différentes alternatives nécessaires pour étayer solidement la politique ou le projet en question. Cette approche devrait en principe permettre de moins facilement gaspiller les rares ressources financières. L'analyse des projets des transports menée au Royaume-Uni conduit effectivement à conclure que d'importantes sommes d'argent ont été gaspillées en raison de procédures d'évaluation boiteuses.

Faire de l'efficience économique la ligne de force de l'évaluation ne constitue sans doute pas la meilleure façon de mesurer l'avantage net d'un projet, étant donné que la valorisation de certains avantages et coûts, notamment de nature environnementale, est un exercice difficile. Par ailleurs, avec l'attention croissante accordée aux questions d'équité sociale, il apparaît de plus en plus clairement que la seule efficience économique ne constitue pas un facteur d'appréciation pertinent de la distribution des coûts et avantages. Il se peut en effet que dans certaines situations, des alternatives présentant la même efficience économique affichent des résultats différents en termes de distribution des coûts et avantages. L'évaluation économique devrait s'appuyer sur une analyse plus large permettant de comprendre la distribution des coûts et avantages en termes de localisation et de communautés touchées.

### 6.2 Evaluation intégrée

Les différents volets de l'exercice d'évaluation tendent à être intégrés de plus en plus étroitement au fur et à mesure que de nouvelles questions sont prises en compte dans le processus d'évaluation. D'aucuns ont exprimé des inquiétudes concernant les risques de double comptage, liés en particulier



aux évaluations économiques, d'une part, et à l'obligation réglementaire, d'autre part, de répertorier les incidences environnementales importantes. L'évaluation intégrée ne consiste pas simplement à faire en sorte que les techniques d'évaluation distinctes se renforcent mutuellement, mais aussi que le processus d'évaluation soit intégré dans le cadre d'équipes multidisciplinaires et que la communication des informations aux décideurs soit, elle aussi, intégrée sans que l'accent soit mis indûment sur l'un ou l'autre élément particulier.

### **6.3 Complexité de l'évaluation et communication des résultats**

Avec l'extension du champ d'évaluation, qui couvre désormais des questions telles que les incidences sanitaires et sociales, le danger est réel que le processus devienne une fin en soi et devienne aussi trop lourde en raison de la multiplication des acteurs qui y sont associés. L'évaluation doit bénéficier de l'appui du public et des décideurs pour pouvoir survivre. Cela étant, le danger est que cette évaluation soit de plus en plus considérée comme un facteur de ralentissement du processus décisionnel plutôt que d'information à l'appui de la prise de décision. Il appartient dès lors aux responsables de l'évaluation de faire en sorte qu'ils communiquent de manière aussi efficiente et efficace que possible sur des questions complexes.

Le tableau d'évaluation synthétique constitue un outil utile pour communiquer, sous une forme simplifiée, aux décideurs les résultats complexes obtenus à l'issue de l'exercice d'évaluation. Toutefois, la diffusion des informations dans un format rigide conduit inévitablement à une perte d'informations et crée un risque de distorsion des résultats, notamment au niveau du processus d'agrégation des incidences individuelles.

### **6.4 Sources et contrôle de l'analyse**

Il y a inévitablement une perte du détail dans l'information présentée dans les tableaux d'évaluation synthétiques. Pour compenser cette perte, il est fait références à des notes de sorte qu'il soit possible, pour chaque indicateur, de faire le lien avec l'analyse sur laquelle il est fondé, et ceci à des niveaux successifs de détail et de complexité. Il est important, pour assurer la crédibilité et la confiance données aux résultats des évaluations, de rendre visible le contrôle des évaluations de cette manière dans les rapports fait aux décideurs. Ce mécanisme facilite aussi la mise à jour des évaluations dans les cas où de nouvelles données ou des initiatives politiques rendent cela nécessaire.

### **6.5 Mettre en place une planification axée sur les objectifs et les performances**

La mise en place d'un ensemble national d'objectifs intégrés, adaptés au secteur des transports, peut être génératrice de progrès sur la voie du développement durable des transports intégrés. Ces cadres sont ceux à l'intérieur desquels devraient être évalués les plans et projets de transport. Une plus large participation des différents acteurs au processus d'évaluation des transports signifie que des objectifs supplémentaires, potentiellement conflictuels, devront être pris en compte de manière transparente durant le processus d'évaluation, tant au niveau du plan qu'à celui du projet.

Outre la fixation des objectifs, il conviendra de mettre l'accent davantage sur les résultats concrets que sur les travaux réalisés, de manière à mesurer la performance du système de transport plutôt que la longueur du nouveau tronçon routier réalisé. Pour y parvenir, une approche solide et holistique devra être adoptée à l'égard de la définition du problème, qui devra dépasser le cadre des

seules mesures de transport pour également en examiner les aspects sociaux, économiques et environnementaux.

## 6.6 Participation du citoyen

Alors que la directive ESIE et la convention d'Arhus prévoient la possibilité d'associer le citoyen aux processus de planification et d'évaluation, des problèmes pratiques se posent sur la question de savoir comment associer le citoyen à des plans de transport à long terme couvrant de larges zones géographiques. Au niveau des projets, une zone de tension apparaît également entre la nécessité de réaliser des projets considérés comme étant d'intérêt national et les intérêts des populations locales, confrontées à un grand nombre d'inconvénients seulement compensés par quelques avantages.

## 6.7 Plans à long terme

L'évaluation stratégique environnementale s'applique de plus en plus à des plans de transport qui ont un horizon de 20 à 30 ans. Ces plans à long terme posent de nouveaux défis en matière d'évaluation dans la mesure où ils doivent être suffisamment étayés pour prendre en compte les événements extérieurs et où, en particulier, ils doivent être fondamentalement liés à des stratégies spatiales à long terme. De même, compte tenu toujours de ces horizons de planification à long terme, des mécanismes doivent être élaborés pour faire en sorte que les projets individuels non seulement contribuent à la réalisation de la stratégie, mais reflètent également dans le même temps le contexte décisionnel existant au moment de leur évaluation. Des mécanismes institutionnels seront sans doute également nécessaires pour assurer que les prestataires de transport demeurent attachés à la réalisation de la stratégie de transport.

## 6.8 Intégration verticale et horizontale

L'application de l'ESIE aux plans de transport devrait être mise à profit pour rationaliser le processus d'EIE au niveau des projets. L'ESIE et l'EIE devraient être considérés comme un seul et même processus d'évaluation. Cela permettrait de réaliser des gains d'efficacité et d'éviter des doubles emplois au niveau des évaluations.

Une intégration horizontale est nécessaire, non seulement entre les différentes questions couvertes par l'évaluation afin d'en améliorer l'efficacité, mais également sur le plan intersectoriel de façon à assurer que le plan de transport serve de manière cohérente les objectifs poursuivis dans le cadre des plans de santé, d'éducation et d'utilisation des sols. Une meilleure intégration des plans et projets ne pourra être réalisée que si elle va de pair avec une plus grande ouverture des organisations, moins attachées à préserver leur « pré carré » et disposées à reconnaître les avantages résultant pour la communauté d'un travail en partenariat. Cela permettra également, dans certaines situations, d'adopter des mesures d'atténuation conjointes pour des projets secondaires, avec à la clé une amélioration des performances environnementales et des gains financiers.

## 6.9 Outils d'évaluation

Si la mise au point d'outils d'évaluation (méthodes, lignes directrices etc..) constitue l'un des éléments vitaux sur la voie de l'évaluation intégrée et des transports intégrés, il s'agit dans la pratique de la partie la plus facile du processus. Le risque est en effet réel qu'une attention trop grande soit

accordée aux outils d'évaluation au détriment de leur mode d'utilisation et des besoins de formation des utilisateurs.

Dans la quête qui doit nous mener à des transports et à une évaluation intégrés, davantage d'efforts doivent être consentis pour changer les mentalités institutionnalisées à l'égard de la planification des transports. La prédominance des planificateurs de transport et des ingénieurs des routes doit céder la place à une équipe d'évaluation véritablement intégrée, au sein de laquelle la valeur de chaque aspect est pleinement reconnue. Cela signifie également que le cahier des charges des plans et projets de transport doit s'articuler autour des trois lignes de forces que sont l'évaluation intégrée, les transports intégrés et les équipes d'évaluation intégrées.

### **6.10 Associer plus précocement les décideurs**

Comme en attestent la liaison ferroviaire avec le tunnel transmanche, et dans une moindre mesure, l'étude de la M4, il est tout à fait primordial d'arriver à un consensus sur les objectifs généraux assignés au projet de transport. En effet, à défaut d'un tel consensus, les objectifs poursuivis par le plan ou le projet risquent d'être contestés et des objectifs différents ou supplémentaires être appliqués, ce qui pourrait réduire à néant les travaux déjà entrepris à grands frais. Si la liaison ferroviaire avec le tunnel transmanche était un exemple extrême, les décideurs devraient néanmoins faire partie intégrante, dès le début, du processus de définition des problèmes et des objectifs du plan ou du projet de transport, plutôt qu'en fin d'exercice, c'est-à-dire lorsqu'il faut se pencher sur d'autres questions, de portée plus large.

Les problèmes de financement des projets ferroviaires mis en évidence dans les études multimodales illustrent quelques-unes des difficultés qui peuvent surgir lorsque les institutions publiques poursuivent des objectifs conflictuels. Ainsi, la finalité régionale attachée aux études multimodales contraste singulièrement avec la finalité nationale ou axée sur le sud-est de l'Angleterre de l'Autorité stratégique ferroviaire, les priorités de cette dernière en matière d'investissement étant dès lors perçues comme allant à l'encontre des objectifs poursuivis au niveau des régions, à savoir la mise en place de solutions de transport intégrées. Fort logiquement, certains ont dès lors appelé de leurs vœux la mise en place d'une structure régionale pour l'autorité stratégique ferroviaire. Etant donné que les plans et projets de transport cherchent de plus en plus à prendre en compte les besoins sociaux dépassant le strict cadre du transport, les décideurs doivent assurer que les organisations et institutions chargées de réaliser le plan ou le projet puissent opérer dans ce cadre élargi. Les décideurs devraient dès lors faire en sorte que la machinerie institutionnelle chargée d'élaborer des solutions de transport intégrées soit effectivement en place, faute de quoi le processus d'évaluation serait dévalué.

Avec l'élargissement du champ couvert par les évaluations, le défi qu'auront à relever les décideurs techniques consistera à prendre en compte la complexité des incertitudes inhérentes aux évaluations et à assurer la transparence des hypothèses ainsi que la robustesse des décisions ponctuelles prises au cours du processus d'évaluation. Un autre élément qui en découle concerne la technicité croissante des modèles de prévision, qui coupent les décideurs des hypothèses formulées tout en leur offrant un faux sentiment de confiance lié à la quantification des résultats. Dès lors, l'une des tâches des décideurs techniques consistera à appréhender les principales forces et faiblesses des nouveaux modèles de prévision, et notamment des modèles de transport/d'utilisation des sols.

Le dernier défi auquel les décideurs devront s'atteler sera de correctement mesurer toutes les implications d'une participation publique plus large à la planification des transports et, dès lors, la

nécessité de procéder à une analyse approfondie des réactions des différentes communautés, parallèlement à l'évaluation technique. Ce sont pour l'essentiel les décideurs qui doivent être les moteurs du changement dans la culture d'évaluation des transports, changement nécessaire à la mise en place effective de transports intégrés et durables. Le tableau 10 conclut le document par une synthèse des changements nécessaires.

Tableau 10. **Changements à apporter au niveau de la culture d'évaluation**

Aspects du changement	Commentaire
<b>Définition du problème</b>	
Les problèmes ne doivent pas être "cadrés" par rapport à une solution unique.	La tentation existe souvent de proposer des solutions avant que les problèmes ne soient réellement définis ou de supposer qu'il n'existe qu'une seule solution à un problème.
Les problèmes doivent être définis par rapport à une situation existante et par rapport aux anticipations quant à son évolution.	La reconnaissance que les problèmes futurs peuvent influencer sur la résolution des problèmes existants peut conduire à des décisions plus efficaces, mais la longueur de l'horizon temporel de la planification des transports peut conduire à une invalidation des hypothèses de base.
Les problèmes doivent être présentés de manière aussi spécifique que possible.	La définition des problèmes doit se faire en termes chronologiques et géographiques étant donné que cela contribuera à l'identification des causes et des solutions éventuelles.
Les problèmes doivent être exposés de manière compréhensible au public et aux responsables élus.	La prise de décision dépendra en grande partie de la mesure dans laquelle les responsables élus et le public comprennent les différentes alternatives et la solution qu'elles apportent au problèmes identifiés. Faute de comprendre ces problèmes, il sera difficile d'évaluer les différentes alternatives.
Tous les organismes concernés doivent, à un stade précoce de l'étude, s'attacher à s'accorder le plus possible sur la définition des problèmes.	Pour les études controversées, il est utile que les décideurs élus marquent leur accord sur l'énoncé du problème.
<b>Objectifs</b>	
Les plans et projets de transport doivent prendre en compte les objectifs de la société.	Les transports ne doivent pas se contenter de répondre à l'éventail étroit d'objectifs qui lui sont propres, mais également répondre aux besoins économiques, environnementaux et sociaux plus larges de la collectivité.
Les objectifs doivent être fixés en prenant en compte tous les acteurs concernés.	Les objectifs des acteurs susceptibles d'être concernés par le plan ou le projet doivent servir de fondement au processus d'information concernant l'évaluation.

Les objectifs doivent s'articuler autour d'une structure logique.

Les objectifs doivent être clairement hiérarchisés en fonction de l'échelle : nationale, régionale ou locale. Les objectifs poursuivis à l'échelle internationale peuvent également, dans certains contextes, être pertinents.

L'exercice d'évaluation doit prioritairement s'attacher à déterminer dans quelle mesure les objectifs ont été atteints.

Des indicateurs fixés d'un commun accord doivent permettre d'évaluer la mesure dans laquelle les plans ou projets de transport permettent d'atteindre les objectifs fixés. Ces indicateurs ou leurs unités de mesure ne doivent être entachés d'aucun biais.

### **Alternatives**

L'évaluation doit examiner un large éventail d'alternatives.

Les alternatives ne doivent pas se limiter aux solutions offertes par les différents modes de transport, mais également envisager les mesures d'infrastructure et autres, ainsi que les résultats pouvant être atteints par une série de petites interventions par rapport à une solution globale.

Il doit être procédé à un examen critique des anciennes propositions de projets.

Les projets les plus anciens, qui risquent de ne plus être performants au regard de la politique actuelle en matière de transport durable, doivent pouvoir être passés au crible et, le cas échéant, être abandonnés.

Il faut associer le plus grand nombre à la recherche d'alternatives.

Pour valider les résultats de l'évaluation, il convient d'adopter une approche ménageant une participation aussi large que possible lors de l'examen des diverses alternatives.

### **Atténuation**

Examen précoce des mesures d'atténuation et d'amélioration.

La nécessité de recourir à des mesures d'atténuation implique la reconnaissance d'une conception boiteuse et les possibilités d'atténuation et d'amélioration devraient être explorées afin d'optimiser la rentabilité de l'investissement de transport par rapport aux objectifs plus larges de la collectivité.

### **Acteurs**

Les différents acteurs concernés doivent être associés au processus d'évaluation tout au long de celui-ci et non pas seulement en fin de processus.

Les acteurs concernés peuvent apporter une contribution utile à la définition du problème, à la fixation des objectifs, à l'identification des alternatives, à l'évaluation des résultats et à la validation du processus d'évaluation.

### **Solidité**

Les résultats de l'évaluation doivent reposer sur des fondements solides.

L'évaluation ne doit pas simplement confirmer la solution préconçue par le client, mais doit pouvoir être défendue publiquement (commissions d'enquête, etc...).

La disponibilité d'informations nouvelles ou la modification de certaines hypothèses ne doit pas bouleverser fondamentalement les résultats de l'évaluation.

Les résultats de l'évaluation ne doivent pas être tributaires de différends concernant les hypothèses ou de l'importance accordée à des impacts spécifiques. La prise de décision doit pouvoir s'accommoder souplement des changements de contexte inhérents à l'horizon de planification, forcément long, de mesures de transport.

### Transparence

Les hypothèses et les incertitudes doivent être documentées.

Les hypothèses-clés doivent être solidement documentées pour permettre aux parties concernées d'en apprécier la logique et l'adéquation au regard de l'étude.

Disponibilité de comptes rendus précis.

Il doit être possible de retracer la façon dont l'information a été exploitée dans l'évaluation.

La comparaison et la sélection des stratégies et des mesures de transport alternatives préférées doivent clairement faire apparaître les arbitrages.

Les arbitrages opérés entre les stratégies et mesures de transport concurrentes doivent être présentés de manière claire et impartiale afin qu'ils ne puissent pas être contestés au motif qu'ils sont biaisés.

## RÉFÉRENCES

Anon, 2001 : Regional Responsibilities, Local Transport Today, 307, page 1.

Baker, L., 2001 : New Fight over Hastings By-pass, Planning, 2 March 2001, page 10.

British Railways Board, 1989 : Channel Tunnel Rail Link, British Railways Board, London.

British Railways Board, 1991 : Rail Link Project, Comparison of Routes, British Railways Board, London.

CEMT 2000 : L'évaluation environnementale stratégique, Conférence Européenne des Ministres des Transports, Service des publications de l'OCDE, Paris.

Collis H., and Hill, T., 1993 : Planning High Speed Railways In Europe, PTRC European Transport, Highways and Planning, 21<sup>st</sup> Summer Annual Meeting, Transport Policy and its Implementation, Proceedings of Seminar F, 13 - 17 September 1993, University of Manchester Institute of Science and Technology, England.

CPRE, 2001 : Parliamentary Procedures for Major Infrastructure Projects, Council for the Protection of Rural England, London.

Dark J. and Foster A, 2001 : New Approaches to Planning Aim to Speed Up Delivery of Major Transport Projects, Local Transport Today, 12 July 2001, pp. 10-11.

- Department of the Environment, 1991 : Policy Appraisal and the Environment : A Guide for Government Departments, HMSO, London.
- Department of the Environment, et al 1993 : Design Manual for Roads and Bridges Volume 11 - Environmental Assessment, HMSO, London.
- Department of the Environment, 1994 : Environmental Appraisal in Government Departments, HMSO, London.
- DETR, 1997a : Developing an Integrated Transport Policy, HMSO, London.
- DETR, 1998a : A New Deal for Transport, Better for Everyone, Department of the Environment, Transport and the Regions, The Stationery Office, London.
- DETR, 1998b : A New Deal for Trunk Roads in England, Department of the Environment, Transport and the Regions, The Stationery Office, London.
- DETR, 1998c : Understanding the New Approach to Appraisal, Department of the Environment, Transport and the Regions, The Stationery Office, London.
- DETR, 2000 : Appraisal for Airports in South East & East of England, Department of the Environment, Transport and the Regions, London.
- DETR, 1999 : Sustainable Distribution : A Strategy, The Stationery Office, London.
- DETR, 2000a : Transport 2010 : The 10 Year Plan, The Stationary Office, London.
- DETR, 2000b : Guidance on the Methodology for Multi-Modal Studies, Volumes 1 and 2, DETR, London.
- DETR, 2000c : Guidance on Full Local Transport Plans, DETR, London.
- DETR, 2000d : Increasing Sustainable Development Awareness Across Government : Preparing Strategies for Action, The Stationery Office, London.
- Department of Transport, 1977 : Report of the Advisory Committee on Trunk Road Assessment, HMSO, London.
- Department of Transport, 1987 : Kent Impact Study, Department of Transport, London.
- Department of Transport, 1994 : Trunk Roads in England, 1994 Review, HMSO, London.
- DTLR, 2001 : A Project Appraisal Framework for Ports : A Consultation Document, DTLR, London.
- DTLR, 2001 : New Parliamentary Procedures for Processing Major Infrastructure Projects, DTLR, London.

- Dudley, G. and Richardson, J., 2001 : Why Does Policy Change? Lessons from British Transport Policy, 1945-1999, Routledge.
- Farrington, J. and Tomlinson, P., 1994 : Environmental Implications, in R. Gibb, (Ed.): The Channel Tunnel : A Geographical Perspective, Wiley, London, pp 133-153.
- Forkenbrock, D. and Schweitzer, L., 1997 : Environmental Justice and Transportation Investment Policy, Public Policy Center, University of Iowa, Iowa City.
- Gibb, R.A., et al., 1992 : the Channel Tunnel Rail Link and Regional Development : An Evaluation of British Rail's Procedures and Policies, *Geographical Journal*, 158, 273-285.
- Gibb, R.A. and Essex, S.J. (1994) The Role of Local Government in the Planning and Consultation Procedures for the Channel Tunnel, *Applied Geography*, 14, 51-67.
- Gibb R. and Knowles, R., 1994 : The High-Speed Rail Link : Planning and Development Implications in R. Gibb, (Ed.): The Channel Tunnel : A Geographical Perspective, Wiley, London, pp 177-198.
- Gibb, R.A. and Smith, D. (1991) Channel Tunnel Link, *Town and Country Planning*, 60, 11-12, 346-9.
- Giorgi, L., and Tandon, A., 2000 : The Theory and Practice of Evaluation, Conclusions from the first Trans-Talk Policy and Project Evaluation Workshop, 6-8 November 2000, Brussels.
- Goodwin, P. et Persson, S., 2001 : Evaluer les avantages des transports, CEMT, Paris.
- Grove-White, R., 1993 : Environmentalism : A New Moral Discourse for Technological Society? In Milton K., (Ed) Environmentalism : The View from Anthropology, pp18-30, Routledge, London.
- Hieronymi, O., 1993 : Les décisions d'infrastructure : questions d'environnement et de planification, dans Politiques d'infrastructure pour les années 90, pages 75-88, OCDE, Paris.
- HMSO, 1977 : Transport Policy, Cmnd 6836, HMSO, London.
- HMSO, 1989 : Roads for Prosperity, Cmnd 693, HMSO, London.
- HMSO, 1994a : Transport and the Environment, Eighteenth Report, Royal Commission on Environmental Pollution, cm 2674, HMSO, London.
- HMSO, 1994b : Sustainable Development, The UK Strategy, Cm. 2426, HMSO, London.
- HMSO, 1994c : Climate Change : The UK Programme, Cm. 2427, HMSO, London.
- HMSO, 1994d : Biodiversity : The UK Action Plan, Cm. 2428, HMSO, London.
- HMSO, 1994e : Sustainable Forestry : The UK Programme, Cm. 2429, HMSO, London



HMSO, 1998 : A New Deal for Transport : Better for Everyone. The Government's White Paper on the Future of Transport, cm. 3950, HMSO, London.

HM Treasury, 1991 : Economic Appraisal in Central Government : A Technical Guide for Government Departments (para 1.2), HMSO, London.

HM Treasury, 1997 : Appraisal and Evaluation in Central Government, Treasury Guidance, HMSO, London.

Jones, P., Lucas, K., 2000 : Integrated Transport into 'Joined-Up' Policy Appraisal, *Transport Policy*, 7, 185-193.

Litman, T., 1999 : Evaluating Transportation Equity, Victoria Transport Policy Institute, Canada. (see [www.vtppi.org](http://www.vtppi.org)).

Mellor, C., 2002 : Government Feedback Points the Way to Helping Councils Produce Better APRs, *Local Transport Today*, 31 january 2002, pp. 10-11.

National Audit Office, 1993 : Progress of the Department of Transport's Motorway Widening Programme, HMSO, London.

National Audit Office, 2001 : The Channel Tunnel Rail Link, Report by the Comptroller and Auditor General, HC 302, Session 2000-2001, The Stationary Office London.

Nash, C.A., 1997 : Economic and Environmental Appraisal of Transport Improvement Projects, in C.A. O'Flaherty (Ed.), *Transport Planning and Traffic Engineering*, Chapter 4, p80-102, Arnold, London.

Nellthorp, J. and Mackie. P.J., 2000 : The UK Roads Review - A Hedonic Model of Decision-Making, *Transport Policy*, 7, 127-138.

OCDE, 2001 : Orientations pour des transports écologiquement viables, Organisation de coopération et de développement économiques, Paris.

Ove Arup Partnership, 1990 : Proposal for a Channel Tunnel Rail Link Leading to an Integrated, International Rail System for Passengers and Freight Serving the Whole of Britain, The Ove Arup Partnership, London.

Richardson, T., and Haywood, R., 1996 : Deconstructing Transport Planning : Lessons from Policy Breakdown in the English Pennines, *Transport Policy*, 3 (1/2) pp 43-53.

RCEP, 2002 : Environmental Planning, 23 rd Report of the Royal Commission on Environmental Pollution, Cm 5459, HMSO, London, [www.rcep.org.uk](http://www.rcep.org.uk).

SACTRA, 1994 : Trunk Roads and the Generation of Traffic, HMSO, London.

SACTRA, 1999 : Transport and the Economy, HMSO, London.

Simmons, M., 1991 : Transport et distribution spatiale des activités : Royaume-Uni, *Table ronde 85*, Conférence Européenne des Ministres des Transports, 75-107.

Smith, S.A., 1999 : Guidebook for Transportation Corridor Studies : A Process for Effective Decision-Making, National Co-operative Highway Research Program Report 435, National Academy Press, Washington DC.

SRA, 2000 : Planning Criteria - A Guide to the Appraisal of Support for Passenger Rail Services, Strategic Rail Authority, London.

Tomlinson, P., 1999 : Strategic Environmental Assessment Guidance in the United Kingdom, document présenté à l'occasion de la conférence OCDE-CEMT sur l'évaluation environnementale stratégique dans les transports, Varsovie, Pologne. Les annales de la conférence peuvent être consultées sur le site Internet de l'OCDE.

UK Round Table on Sustainable Development, 1996 : Defining A Sustainable Transport Sector, Department of the Environment, London.

CEE Genève, 1998 : Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, 4ème Conférence ministérielle sur l'environnement pour l'Europe, Aarhus 23-25 Juin 1998, CEE, Genève.

Union Railways, 1993 : British Railways Board Report, Union Railways, Croydon.

Zuylen, H.J. et al., 1999 : (Un)predictability in Traffic and Transport Decision Making, in Transportation Planning, Programming, Public Participation and Land Use, Transportation Research Record No 1685, paper 99-0119, pp21-28 Journal of the Transportation Research Board, National Academy Press, Washington DC.

**AMELIORATION DE L'EVALUATION ECONOMIQUE ET ENVIRONNEMENTALE  
POUR APPUYER LE PROCESSUS DECISIONNEL EN FINLANDE,  
EN ALLEMAGNE ET EN ESPAGNE**

**TABLE DES MATIERES**

<b>1. FINLANDE : L'évaluation stratégique de l'impact sur l'environnement, liens avec la planification des transports .....</b>	<b>221</b>
<b>2. ALLEMAGNE : Réforme de la procédure d'évaluation économique des investissements en infrastructures de transport .....</b>	<b>236</b>
<b>3. ESPAGNE : Intégration des critères environnementaux dans le processus de planification et la prise de décision concernant les infrastructures de transport.....</b>	<b>244</b>



## FINLANDE

### L'ÉVALUATION STRATÉGIQUE DE L'IMPACT SUR L'ENVIRONNEMENT, LIENS AVEC LA PLANIFICATION DES TRANSPORTS<sup>1</sup>

#### 1. INTRODUCTION

L'évaluation des incidences des politiques, plans et programmes sur l'environnement est obligatoire en Finlande depuis 1994, année de l'adoption de la loi sur l'EIE. L'obligation de procéder à une évaluation stratégique des incidences ne fait l'objet que d'un seul chapitre de la loi (chapitre 24). Si cette loi ne fournit aucune précision concernant les modalités de cette évaluation, le Ministère de l'environnement et le Conseil d'Etat ont en revanche respectivement publié des lignes directrices et présenté des projets de loi relatifs à l'évaluation des politiques, plans et programmes (Ministère de l'environnement 1998, Conseil d'Etat 1998). En outre, le Ministère de l'environnement a apporté son concours à un programme de « développement » qui doit aider les pouvoirs publics dans leurs travaux d'évaluation environnementale. La loi de 1999 portant sur la réglementation de la construction et de l'aménagement du territoire impose également de procéder à l'évaluation environnementale des plans d'utilisation des sols. D'autres lois, telles que la loi sur le développement régional (1135/1993), évoquent elles aussi brièvement la nécessité de réaliser une évaluation des incidences sur l'environnement (1135/1993).

Dans certains secteurs de l'administration, notamment celui des transports, l'évaluation de l'impact sur l'environnement a fait l'objet d'une attention considérable, le secteur des transports ayant ainsi exploré et élaboré des évaluations environnementales dans le cadre de la planification générale. A l'origine, ces évaluations étaient surtout menées au niveau des projets, mais les évaluations environnementales des politiques, plans et programmes sont devenues de plus en plus importantes au fil du temps.

Un certain nombre d'évaluations environnementales ont également été réalisées dans d'autres secteurs de l'administration. Ces exercices d'évaluation ont permis de recueillir des informations qui peuvent être exploitées pour aborder des questions et des problèmes qui ont des implications pour le développement futur des pratiques d'évaluation :

- Quelles sont les similitudes et les différences entre les diverses évaluations et comment les expliquer ?
- Quels sont les défis que posent ces évaluations au regard de la mise en œuvre de la récente directive ESIE (directive 2001/42/CE relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement) ?

---

1. Rédigé par Mikael Hildén, Institut finlandais de l'environnement et visé par le Ministère des Transports et Communications.

- Quels enseignements peut-on tirer de ces évaluations et quelles en sont les implications pour la planification des transports ?

## 2. CONTEXTE GENERAL

### 2.1 La politique de la planification des transports en Finlande

Le Ministère des transports et des communications est responsable pour la planification dans les transports. En 2000, le Ministère a publié des lignes directrices pour la planification à long terme de l'ensemble du secteur des transports à l'horizon 2025. Ces lignes directrices englobent une approche prospective du système des transports, qui tient compte des politiques et plans liés au secteur des transports, adoptés par le gouvernement au cours de ces dernières années.

Les documents d'orientation élaborés par le ministère servent de fil conducteur aux différentes administrations en charge des différents modes de transport, telles que les Administrations des routes, des chemins de fer et des voies maritimes, qui élaborent leurs propres plans et programmes. Le système de planification le plus détaillé est celui mis au point par l'Administration des routes, étant donné qu'il couvre l'ensemble du pays et s'articule autour de différents niveaux de plans et de programmes. L'Administration nationale des routes a élaboré des lignes directrices générales, c'est-à-dire une stratégie globale pour la gestion du réseau routier à l'horizon 2015, assorties de stratégies spécifiques axées notamment sur les grands axes urbains, les routes principales et les routes à faible volume de trafic. Les districts régionaux élaborent eux aussi leurs propres plans stratégiques. Ces plans stratégiques sont ensuite intégrés aux programmes quinquennaux établis par l'Administration nationale des routes et aux programmes des districts concernés, et, le cas échéant, aux plans d'action qui fixent les dépenses réelles.

Les districts routiers régionaux participent également à la planification des transports multimodaux aux niveaux régional et municipal. Hormis dans l'espace métropolitain d'Helsinki, ces plans multimodaux n'ont aucun statut juridique formel, ce qui ne les empêche pas de pouvoir être répercutés dans les plans d'occupation des sols aux niveaux régional ou municipal et dans les programmes et plans d'action des districts routiers.

Une des particularités de la planification des transports en Finlande est que très peu de choses ont été coulées en force de loi. La loi portant organisation du réseau routier (243/1954) a été modifiée de manière à englober un certain nombre d'éléments procéduraux pour la planification routière, mais ces spécifications ont été principalement fixées au niveau des projets, et concernent donc moins les politiques, les plans et les programmes. Le système de planification pour tout ce qui dépasse le niveau du projet a donc été largement développé dans le cadre de la pratique administrative, et non dans celui d'une procédure fixée par la loi. La planification stratégique des transports ressemble en cela à bien d'autres secteurs. L'aménagement du territoire constitue l'exception, puisqu'il s'appuie sur une longue tradition de procédures précises en matière de planification stratégique. Au cours de ces dernières

années, certains éléments de procédure applicables à la planification stratégique ont été introduits dans d'autres législations sectorielles, telles que la protection de la nature et la gestion des déchets.

La loi portant organisation du réseau routier fut révisée en 1999, notamment afin de renforcer le lien entre la planification routière et l'aménagement du territoire. Cette loi comporte désormais une obligation expresse d'harmoniser la planification routière avec les objectifs nationaux fixés en matière d'aménagement du territoire et d'utilisation du sol (loi portant organisation du réseau routier, chapitre 10, 133/1999). Étant donné que ces objectifs en matière d'utilisation du sol sont considérés comme un enjeu stratégique, ces modifications imposent un certain nombre d'obligations au contenu de la planification stratégique des transports. En revanche, elles n'ont pas entraîné l'adoption de nouvelles dispositions légales au niveau des procédures.

## 2.2 Champ d'analyse

Les éléments d'information qui seront utilisés pour illustrer les pratiques finlandaises en ce qui concerne l'évaluation environnementale des politiques, plans et programmes (ESIE) sont issus de plus de quinze évaluations (tableau 1), qui ont été réalisées à différentes échelles et ont bénéficié de ressources variables. Elles concernent différents secteurs et niveaux de pouvoir. Les exemples examinés dans le présent document illustrent l'évolution de la pratique d'évaluation des politiques, des plans et des programmes telle qu'elle s'est dessinée en l'absence de dispositions contraignantes en matière de procédures. Hormis l'ESIE des objectifs poursuivis dans le cadre de la politique nationale d'occupation des sols, les évaluations concernant les plans d'occupation des sols ont, toutefois, été exclus étant donné que l'aménagement du territoire est une procédure régie de manière détaillée par la loi portant réglementation de la construction et de l'aménagement du territoire (132/1999). L'évaluation de la politique élaborée sous la forme de projets de loi est également exclue étant donné que ces projets sont soumis à des dispositions procédurales distinctes relatives à « la préparation des projets de loi gouvernementaux ».

Bien que l'échantillon ne soit pas statistiquement représentatif de l'expérience finlandaise en matière d'ESIE, l'analyse comporte néanmoins un certain nombre d'exemples d'évaluations importantes. Elle s'appuie également sur une lecture systématique des documents d'évaluation, sur des entrevues avec les personnes concernées et, dans certains cas, sur des analyses externes des évaluations et de l'exploitation qui en a été faite. Elle a pour but d'illustrer la diversité des thèmes abordés et de recenser quelques questions et problèmes récurrents. L'auteur a, dans quelques cas, été personnellement associé à certaines de ces évaluations. Pour celles-ci, l'analyse se fonde également sur les notes établies tout au long du processus d'ESIE et sur les projets de rapport d'évaluation auxquels l'auteur a pu accéder.

## 2.3 Remarques concernant certaines caractéristiques de l'ESIE en Finlande

La discussion ci-après s'articule autour de neuf grandes caractéristiques de l'ESIE telle qu'elle est pratiquée en Finlande, caractéristiques qui correspondent plus ou moins aux intitulés des articles de la directive 2001/42/CE européenne relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement (directive ESIE). Les conclusions sont formulées selon une trame facilitant la comparaison avec les modifications susceptibles d'être apportées à la suite de la mise en œuvre de la directive ESIE.

### **Applicabilité de l'évaluation**

La loi finlandaise sur l'EIE (chapitre 24) dispose que les politiques, plans et programmes susceptibles d'avoir des effets notables sur l'environnement doivent tous faire l'objet d'une évaluation d'incidence sur l'environnement. Il appartient à l'autorité chargée d'élaborer la politique, le plan ou le programme de définir la nécessité d'une évaluation. Rétrospectivement, il est clair que toutes les politiques, tous les plans et tous les programmes examinés ici satisfont au critère d'une possible « incidence notable sur l'environnement ». En revanche, il serait intéressant de savoir s'ils auraient également dû faire l'objet d'une étude d'évaluation conformément aux dispositions de la directive ESIE.

La directive ESIE pose comme condition supplémentaire qu'un plan ou un programme devrait « définir le cadre dans lequel la mise en œuvre des projets pourra être autorisée » et qu'il est « requis en vertu de dispositions législatives, réglementaires ou administratives ». Ces conditions sont cruciales et pourraient faire l'objet d'une interprétation quelque peu divergente par les Etats membres.

Tableau 1. **Évaluations passées en revue aux fins de la présente étude**

---

#### **Transport**

Triangle nordique (infrastructure de transport longeant la côte méridionale de la Finlande)  
Schéma de transport pour la région métropolitaine d'Helsinki 1998  
Lignes directrices pour la gestion et le développement du réseau routier à l'horizon 2015  
Plan de gestion du réseau routier à moyen terme pour le district de Savo-Karjala 2000-2010  
Programme de développement du réseau ferroviaire à l'horizon 2020

#### **Gestion des ressources**

Programme national de gestion forestière (\*)  
Programme pour les énergies renouvelables  
Programmes de gestion des ressources et de l'environnement du Service national des parcs et forêts

#### **Développement régional**

Programmes de gestion des fonds structurels pour la Finlande occidentale 2000-2006, la Finlande méridionale 2000-2006 et la Finlande centrale 2000-2006  
Objectifs nationaux en matière d'occupation des sols

#### **Protection de l'environnement et de la nature**

Programme pour la conservation de l'énergie  
Stratégie nationale pour le climat (\*)  
Programme Natura 2000 (\*)

---

Note : Les évaluations auxquelles l'auteur a participé sont suivies d'un astérisque (\*).

---

Une interprétation stricte du concept « définition du cadre dans lequel le projet pourra être mis en œuvre » exclurait plusieurs évaluations analysées dans le présent document, et notamment les lignes directrices pour la gestion et le développement durable du réseau routier à l'horizon 2015, qui arrêtent la politique à long terme de l'Administration des routes. Les autres politiques, plans et programmes



tombant hors du champ d'application de la directive ESIE sont le programme national de gestion forestière, qui est un document d'orientation servant de fil conducteur aux politiques générales, et le programme d'économie d'énergie, qui subventionne certains travaux de développement mais qui ne porte pas sur les procédures d'autorisation.

Il est intéressant de noter que la stratégie nationale pour le climat et les objectifs nationaux en matière d'occupation des sols, qui sont principalement des documents d'orientation, pourraient être soumis à une évaluation en vertu des dispositions de la directive étant donné qu'ils comportent certaines déclarations expresses pouvant être interprétées comme fixant le cadre de projets spécifiques. Les documents stratégiques peuvent donc faire l'objet d'une évaluation aux termes de la directive, même s'ils ont été initialement conçus pour demeurer en dehors du champ d'application de celle-ci. L'applicabilité de la directive pourrait encore être étendue dans l'hypothèse où la Cour européenne de justice donnerait à la notion de « fixation du cadre » une interprétation plus large que celle qui avait été envisagée lors du processus de négociation ayant conduit à la conclusion de la directive.

L'exigence selon laquelle les plans et programmes doivent s'appuyer sur des dispositions législatives, réglementaires ou administratives est également d'une importance fondamentale. En Finlande, les plans et programmes stratégiques des transports ne s'appuient guère sur une assise juridique formelle et on peut dès lors faire valoir qu'ils ne constituent pas des plans ou des programmes au sens de la directive. Ainsi donc, bien que les lignes directrices pour la gestion et le développement du réseau routier à l'horizon 2015 définissent les types de projets à élaborer à l'avenir, le document lui-même résulte d'un accord conclu au sein de l'administration et non pas d'une « disposition administrative » voire d'un quelconque document législatif plus contraignant. L'obligation imposée par la loi finlandaise sur l'EIE en ce qui concerne la nécessité d'évaluer les politiques, les plans et les programmes ne dépend pas de l'assise juridique de l'activité de planification, mais il est clair que l'applicabilité de la directive ESIE pourrait être manifestement limitée par ce critère.

## 2.4 Programmation dans le temps

La discussion concernant la nécessité ou non de procéder à une évaluation a retardé plusieurs procédures. La question de savoir si une évaluation pouvait être réalisée avant qu'une politique, un plan ou un programme ne fussent disponibles, fût-ce sous forme de projet, a également entraîné certains retards. Dans les exemples cités, ce type d'argumentation a été avancé pour le programme national de gestion forestière. Ce programme avait en effet franchi toutes les étapes de la procédure décisionnelle jusqu'au niveau du Conseil d'Etat, moment auquel le Procureur général ordonna de procéder à une évaluation, le programme n'étant finalement approuvé qu'au terme de cette évaluation.

Divers problèmes ont fortement retardé le lancement de l'exercice d'évaluation par rapport aux autres préparatifs de la procédure. Dans certains dossiers, la crédibilité des planificateurs a ainsi été sérieusement mise en cause, ce qui s'est traduit par une vive hostilité à l'encontre de l'ensemble du plan. Ce fut notamment le cas du programme Natura 2000. Dans d'autres dossiers, les résultats de l'évaluation n'ont été que très peu exploités en raison de l'excès de « prestige » injecté dans le programme bien avant l'évaluation. Le Programme national de gestion forestière en constitue un exemple.

Pour d'autres politiques, plans et programmes, les travaux d'évaluation ont en revanche débuté en même temps que les autres travaux préparatoires. Le Programme d'économie d'énergie et le

Programme d'amélioration du rendement énergétique comportaient des évaluations qui faisaient partie intégrante du processus préparatoire. Le Service finlandais des parcs et forêts a également procédé à des évaluations dans le cadre de la planification des ressources, et celles-ci en faisaient dès lors partie intégrante. Le Ministère des transports et des communications, l'Administration des routes et l'Administration des chemins de fer ont eux aussi reconnu l'utilité d'une simultanéité entre l'évaluation et les autres travaux préparatoires de la planification des transports et adopté des mesures allant dans ce sens.

Le lancement précoce des travaux d'évaluation, c'est-à-dire simultanément avec les autres procédures, ne signifie pas pour autant que tous les problèmes sont évités. Le problème de l'intégration de l'évaluation environnementale avec les autres travaux préparatoires (voir ci-après), notamment, reste à régler.

## **2.5 Hiérarchisation**

En théorie, les politiques, plans et programmes devraient constituer une structure clairement hiérarchisée dans laquelle les étages supérieurs indiquent la voie à suivre aux étages inférieurs. La réalité du terrain est cependant plus floue. D'abord, les politiques, plans et programmes recouvrent parfois plusieurs niveaux hiérarchiques, allant du niveau supranational (UE) au niveau local (municipalités). Ensuite, l'approche descendante est parfois inversée et il arrive alors que les programmes, voire certains projets de grande envergure, tels que les ports ou les installations nucléaires, deviennent à leur tour les moteurs des plans et politiques. Un autre élément qui complique encore la situation est le fait que la politique locale peut adopter des angles d'approche différents de ceux adoptés par les politiques nationales notamment. La mise en œuvre locale d'une politique nationale sera ainsi clairement une activité politique qui affectera l'interprétation de la politique.

La hiérarchisation des évaluations n'est donc pas un exercice purement technique. A cet égard, la disposition de l'article 4, paragraphe 3, de la directive, qui stipule que « les Etats membres, en vue d'éviter une répétition de l'évaluation, tiennent compte du fait qu'elle sera effectuée, conformément à la présente directive, à différents niveaux de l'ensemble hiérarchisé », laisse la voie ouverte à l'interprétation. Les programmes de développement régional, par exemple, devraient refléter les politiques adoptées au niveau supranational. Or, les évaluations des politiques régionales supranationales et nationales liées à l'utilisation des fonds structurels sont quasiment inexistantes. La hiérarchisation formelle a donc eu peu d'incidences sur l'évaluation.

Au contraire, une hiérarchisation a été opérée au sein de la région et des liens ont été établis avec d'autres plans et programmes, avec des conséquences directes pour l'évaluation. Ainsi, les programmes et politiques municipales menés au titre de l'Action 21 ont fait figure de référence, d'autant que l'élaboration des programmes régionaux est impulsée par le Conseil régional (qui en Finlande se compose des municipalités), ce qui représente une structure ascendante (Ministère de l'Intérieur / Ministère de l'environnement, 1999). En revanche, le financement suit un cheminement descendant, puisqu'il transite par les autorités publiques régionales. S'il convient de tenir compte de ces pressions conflictuelles, elles ne constituent pas pour autant une représentation orthodoxe de la hiérarchisation. Eviter la « duplication » au niveau de la collecte des données est une tâche relativement aisée. Le nœud du problème est plutôt constitué par les discussions auxquelles donne lieu l'élaboration de la politique, du plan ou du programme, qui prennent le plus de temps dans le processus d'évaluation. Cette « duplication » des discussions sera, en l'occurrence, inévitable étant donné la nature de l'exercice de planification.

Dans la planification des transports, le cheminement administratif apparaît comme un cas d'école en matière de hiérarchisation. Le Ministère des transports et des communications joue un rôle-clé au plan politique et les orientations politiques sont transmises aux administrations compétentes pour les différents secteurs des transports. Une cassure très nette s'opère toutefois lorsque l'on atteint le niveau municipal, et en particulier celui des grandes zones urbaines, comme le démontre le schéma de transport pour la région métropolitaine d'Helsinki. Celle-ci constitue en effet un point de rencontre des politiques locales et nationales, qui ne correspondent pas à des ensembles parfaitement hiérarchisés, mais sont davantage l'émanation de conceptions en partie opposées qui se livrent une lutte d'influence pour agir sur le développement (Kaljonen 2000).

La révision, en 1999, de la loi portant organisation du réseau routier, en établissant des liens explicites avec l'aménagement du territoire, complique encore la situation : à la hiérarchisation descendante viennent désormais s'ajouter les liens horizontaux solides établis entre deux secteurs, voire davantage.

## 2.6 Alternatives

D'une certaine façon, on peut affirmer que les alternatives à l'élaboration de politiques, plans et programmes s'élargissent à mesure que l'on s'oriente vers des niveaux de planification plus généraux. Il est donc dans la logique des choses que les alternatives liées aux politiques couvrent l'éventail le plus large alors que celles liées aux programmes représentent un éventail plus limité. Dans la pratique, cette vision des choses n'est guère utile. Bien que des alternatives existent et soient examinées, il s'est avéré difficile de les inscrire dans le cadre d'une évaluation, d'autant que les alternatives liées aux politiques ne couvrent pas nécessairement un éventail plus large que les alternatives liées aux programmes.

Même si toutes les évaluations qui ont été passées en revue proposaient des alternatives, le rôle de ces alternatives et les contraintes qui pesaient sur elles étaient très différents. L'expérience finlandaise montre que les alternatives peuvent jouer des rôles très différents : les alternatives exploratoires et visionnaires préfigurent des mondes possibles, les variations sur un seul et même thème ouvrent la voie à un compromis et les alternatives démonstratives cherchent à prouver que la solution retenue est la seule alternative possible et manifestement la meilleure. Dans plusieurs évaluations, deux de ces fonctions ont été combinées. Dans le programme d'amélioration de l'utilisation des sources d'énergie renouvelables, l'une des alternatives tablait sur l'exclusion de toute subvention, alors que les autres maintenaient, voire augmentaient modestement, la part des subventions. L'hypothèse de départ retenue pour l'ensemble du programme fut finalement et clairement une augmentation modeste des subventions.

Dans la plupart des plans et programmes de transport, l'examen des alternatives a été plutôt exploratoire et n'a pas été soumis à trop de restrictions imposées par ce qu'il était possible ou réaliste d'atteindre. Dans la phase d'évaluation, le but était d'analyser les contraintes et conditions auxquelles donneraient lieu différents scénarios. Une des principales tâches a consisté à identifier et à coordonner les moyens qui permettraient d'atteindre les différents objectifs. La politique d'entretien des routes a été élaborée sur la base d'une telle approche par objectifs. Dans un tel contexte, les alternatives ont donc plutôt mis l'accent sur les besoins de différents groupes d'utilisateurs et ont dès lors été cataloguées en conséquence. Elles ont été baptisées, dans le cadre du plan de transport pour la région métropolitaine d'Helsinki, « alternative de référence », « alternative transport public » et « alternative automobile ». Une approche différente a été retenue dans le cadre du programme de gestion des

ressources naturelles pour la Finlande occidentale, les alternatives retenues mettant l'accent sur d'une part la conservation et d'autre part l'exploitation des forêts. Des concepts alternatifs ont été élaborés dans certaines évaluations des programmes de développement régional, notamment en utilisant des techniques d'analyse des forces, faiblesses, opportunités et dangers (techniques SWOT), mais ils n'ont pas abouti à des alternatives à part entière au niveau des mesures.

## **2.7 Méthodes et approches d'évaluation**

La directive ESIE ne précise pas les types de méthodes ou d'approches à utiliser pour évaluer les points énumérés dans son annexe 1. Les évaluations examinées dans le cadre du présent document ont eu recours à un vaste éventail de méthodes, allant de la modélisation quantitative à la collecte de données qualitatives et d'avis spécialisés. En fait, le dénominateur commun est la combinaison d'un ensemble de méthodes et d'approches. Il apparaît par ailleurs qu'il n'est pas possible de procéder à des analyses quantitatives détaillées de tous les aspects pertinents. Plusieurs évaluations, notamment celles du programme pour les sources d'énergie renouvelables, ont souligné la nécessité d'effectuer des analyses du cycle de vie (ACV) pour certains aspects de la politique, du plan ou du programme, mais aucune d'entre elles n'a appliqué cette démarche. Vu les ressources disponibles, il est peu probable que des ACV puissent être réalisées dans le cadre des évaluations. La demande de procéder à des ACV reflète peut-être le climat d'incertitude dans lequel baignent toutes les évaluations de décisions stratégiques.

Un autre élément-clé dont il faut tenir compte sur le plan méthodologique est la portée de l'évaluation, notamment la combinaison des analyses économiques avec l'évaluation environnementale. Toutes les évaluations que nous avons passées en revue présentaient des liens manifestes avec les activités économiques et, pour certaines d'entre elles, il existe des procédures bien établies pour effectuer les évaluations économiques. Dans les évaluations du programme Natura 2000 et du programme national de gestion forestière, les calculs économiques faisaient partie intégrante de l'exercice. En l'occurrence, l'évaluation combinée a manifestement renforcé l'intérêt porté à l'exercice et le poids qu'il pouvait avoir. Dans l'évaluation de la stratégie nationale pour le climat, l'évaluation économique a été réalisée séparément, mais coordonnée avec l'analyse économique. Cette démarche a provoqué une certaine confusion. L'intérêt principal de l'exercice résidait clairement dans l'évaluation économique, mais un certain nombre de questions, telles que les opinions des différents groupements d'intérêt, auraient probablement pu être traitées de manière plus appropriée dans le cadre d'une évaluation véritablement combinée.

Des problèmes de coordination ont été généralement rencontrés dans d'autres politiques, plans et programmes, dont différents types d'incidences ont fait l'objet d'évaluations distinctes et peu combinées. Opter pour des évaluations distinctes signifie qu'il faut consacrer davantage d'efforts à l'agrégation finale et à la synthèse des différentes incidences. Ces expériences semblent s'apparenter à un plaidoyer énergique en faveur des évaluations intégrées élaborées dans le cadre de la planification des transports. Cela étant, il est tout aussi vrai que l'on ne saurait se contenter de superposer plusieurs évaluations différentes pour parvenir à une évaluation intégrée équilibrée et de qualité.

Toutes les évaluations ont buté sur des incertitudes et des lacunes sur le plan des données. Ces incertitudes ont été consignées et systématisées dans certaines évaluations. Les incertitudes ont été exploitées par certains groupes et la mise en cause de la validité de différents éléments d'information a débouché sur de graves conflits : qui peut affirmer certaines choses et à quel titre, quelles informations accepter et quels éléments de preuve extraordinaires peuvent être produits afin de convaincre d'autres

parties ? On comprendra que les évaluations sont étroitement liées aux notions de pouvoir et d'autorité, même si elles sont susceptibles d'améliorer quelque peu la transparence.

Pour assurer un traitement systématique de certaines incertitudes, l'évaluation des transports pour le Triangle nordique a ventilé les différents aspects influençant le processus d'élaboration en d'une part des variables fondamentales et d'autre part des variables décisionnelles, ce qui a permis de mettre plus clairement en évidence le dessein premier de l'évaluation (Valve 1999). Dans les évaluations du programme de gestion forestière, du programme de développement régional et de la stratégie nationale pour le climat, des analyses du type SWOT ont été réalisées et synthétisées sous forme de scénarios les plus favorables et les plus défavorables. Ceux-ci ont été utilisés lors des débats publics ultérieurs concernant les incidences et ont donc permis de diversifier les opinions quant à l'objectif réel de la politique, du plan ou du programme.

## 2.8 Rapports

Toutes les évaluations ont fait l'objet de rapports publics. Dans tous les cas, les conclusions des évaluations ont été consignées dans les pièces constituant les dossiers de la politique, du plan ou du programme. Dans certains cas, les évaluations ont également été publiées sous forme de rapports distincts. La Stratégie nationale pour le climat est un exemple de dossier ayant fait l'objet de plusieurs types de rapports : la stratégie elle-même comporte une brève mention des incidences sur l'environnement, le document de fond consacre un chapitre aux différentes évaluations dont la stratégie a fait l'objet et, enfin, des évaluations détaillées ont été publiées séparément et des informations fournies concernant les éléments sectoriels spécifiques qui ont été utilisés pour l'élaboration de la stratégie.

L'impression de rapports a constitué la forme de publication la plus commune. Les évaluations les plus récentes ont utilisé l'internet comme vecteur important de diffusion de l'information, y compris concernant l'avancement de la mise en oeuvre. Un autre avantage de l'internet est qu'il permet de rendre publics, à moindre coût, les projets de politiques, plans ou programmes, ainsi que l'évaluation de la proposition. Ainsi, la Stratégie nationale pour le climat et son évaluation ont été publiées sur l'internet à l'état de projet. L'internet a également été utilisé pour diffuser des informations sur les objectifs nationaux en matière d'occupation des sols.

Le contenu des rapports d'évaluation peut aller d'une brève description des effets probables recensés à des analyses plus approfondies des conséquences et des solutions de rechange proposées. Dans la version initiale du Programme national de gestion forestière, une page était consacrée à un aperçu des incidences sur l'environnement, mais le Procureur général a estimé qu'il ne s'agissait pas d'une évaluation suffisante des effets probables étant donné qu'elle ne s'appuyait que sur l'avis d'un seul expert, et il a donc été procédé à une évaluation détaillée à la fois des effets environnementaux, économiques et sociaux.

## 2.9 Participation publique

En vertu de la constitution finlandaise, tout citoyen a le droit d'accéder aux documents et enregistrements produits ou détenus par les autorités. La loi concernant l'accès public à l'information (621/1999) dispose que les autorités sont tenues d'informer les citoyens non seulement des décisions qu'elles prennent mais également des travaux préparatoires qui conduisent à cette prise de décision.

Cette loi s'applique également aux politiques, plans et programmes et constitue dès lors un solide argument en faveur d'une participation du public aux évaluations des incidences sur l'environnement.

Dans les programmes relevant des fonds structurels, la participation se fonde sur la notion de partenariat. En pratique, cela revient à constituer un large groupe de parties prenantes sans toutefois assurer un accès direct à chaque citoyen. Des groupes analogues, représentant un vaste éventail d'intérêts divers, ont été utilisés dans le cadre d'autres évaluations, même si un accès plus large du public à l'information a également été assuré dans de nombreux cas. Dans le cadre de l'élaboration du plan de gestion des ressources pour Ostrobothnia, plus de 1 000 groupements ont été contactés afin de constituer des groupes de travail locaux. Dans le programme routier régional à moyen terme pour la région de Savo-Karjala, plusieurs auditions successives ont été organisées afin d'examiner des questions spécifiques. Des discussions collégiales ont permis aux différents intervenants de faire connaître leurs points de vue et aux groupements d'intérêt d'interagir et de mieux comprendre leurs arguments respectifs.

Dans certaines évaluations, des tentatives ont été entreprises pour toucher le grand public au moyen d'avis publiés dans la presse écrite. Cette démarche, adoptée notamment dans le cadre du programme en faveur des sources d'énergie renouvelables, n'a pas été particulièrement fructueuse. Les réactions ont été peu nombreuses et l'intérêt globalement suscité par le programme a été faible.

## **2.10 Utilisation dans le processus décisionnel**

Toutes les évaluations ont été utilisées dans le processus décisionnel en ce sens qu'il a été fait référence aux résultats d'évaluation dans la documentation et la prise de décision finale. Il est cependant difficile de vérifier dans quelle mesure elles ont influé sur les choix effectués. Compte tenu de la nature même des processus décisionnels, les conclusions individuelles ont rarement un effet directement perceptible sur le résultat final, mais peuvent en revanche exercer une influence progressive. Une évaluation distincte permettant de mettre en évidence à la fois les effets directs et indirects de l'évaluation serait nécessaire pour mesurer cette influence.

Une évaluation de l'évaluation du schéma de transport de 1998 pour la Région métropolitaine d'Helsinki montre que l'évaluation n'a pas eu dans un premier temps une influence déterminante sur la prise de décision étant donné que le programme de base avait été arrêté en fonction de critères autres que ceux couverts par l'évaluation. Cela ne signifie pas que l'évaluation n'a aucune influence sur la planification, mais que l'influence est plus lente et plus indirecte que ne le laisse supposer une approche rationaliste des évaluations (Kaljonen 2000).

L'accent général s'est aujourd'hui déplacé. Alors que l'évaluation était perçue comme un moyen de produire des informations spécifiques, on a abouti aujourd'hui à une vision plus intégrée qui fait de l'évaluation l'un des volets du processus préparatoire (Jansson 2000). Les évaluations examinées dans le présent document sont des mélanges de ces différentes écoles. Dans la politique d'entretien du réseau routier, l'évaluation a alimenté les débats concernant les objectifs et mis en évidence différents aspects des mesures prévues.

## **2.11 Suivi**

Toutes les évaluations que nous avons examinées font référence d'une manière ou d'une autre à un suivi. Dans ses formes les plus élémentaires, cette référence est constituée d'une liste de questions à

étudier de manière plus approfondie (gestion des déchets à Pirkanmaa, par exemple). La plupart des évaluations sont assorties de considérations plus détaillées relatives au suivi. Certaines comportent une proposition visant à créer un groupe de suivi spécifique chargé de surveiller la mise en œuvre et les incidences (programme en faveur des sources d'énergie renouvelables, gestion des déchets à Pirkanmaa, notamment). Dans certains cas, le programme de suivi comportait des indicateurs et des variables de suivi faisant déjà l'objet d'une collecte de données ou dont la collecte pourrait être relativement facile à organiser (programme de gestion des ressources naturelles pour la Finlande occidentale p. ex.). Les références à un suivi deviennent – on le comprendra – de plus en plus vagues plus la phase d'élaboration des politiques est avancée. En ce qui concerne la politique en général, le suivi s'attache à la réalisation des objectifs, représentant les effets escomptés (objectifs nationaux en matière d'utilisation des sols, par exemple).

### 3. DEBAT

#### 3.1 Analogies et différences entre les évaluations

Fisher (2000) fait valoir que l'on peut établir des distinctions entre les évaluations selon qu'il s'agit d'évaluations pour les politiques, pour les plans ou pour les programmes, et que les évaluations au sein de chaque groupe sont analogues. Dans cette classification, les évaluations des politiques consistent en une évaluation fondée sur un scénario global, examinant dans les grandes lignes les différents types d'incidences, et qui sont ensuite pleinement intégrées à l'élaboration de la politique proprement dite. Le Programme national de gestion forestière, la Stratégie nationale pour le climat, les objectifs nationaux en matière d'occupation des sols et la politique d'entretien du réseau routier à l'horizon 2015 sont typiquement des documents d'orientation visant à influencer les plans, les programmes, voire dans une certaine mesure les projets relevant de niveaux inférieurs. Dans tous ces cas, l'évaluation aurait pu jouer le rôle envisagé par Fischer (2001), mais dans la pratique, ce sont l'évaluation de la politique d'entretien du réseau routier et l'évaluation des objectifs nationaux en matière d'occupation des sols qui se sont le plus rapprochées des conditions nécessaires à la mise en place d'un dialogue politique. L'évaluation de la Stratégie nationale pour le climat a certes permis d'établir un dialogue, mais elle a en partie été occultée dans les discussions de fond, qui ont porté sur les effets économiques. Enfin, l'évaluation du Programme national de gestion forestière n'a contribué qu'à la discussion sur la mise en œuvre.

Ces disparités peuvent en partie être imputées au caractère encore fort récent de la culture d'évaluation. Le ministre chargé du Programme national de gestion forestière a ainsi souligné que « lorsque nous avons commencé, j'imaginai qu'il n'était pas possible d'évaluer quelque chose avant son achèvement, de fait c'était, avec le recul, une vision trop simpliste ». Certes, on peut également faire valoir que les difficultés rencontrées, à différents degrés d'intensité, pour réaliser l'intégration sont également le reflet des rapports de force qui s'exercent dans le domaine ou le secteur faisant l'objet de l'évaluation. Le degré d'intégration des évaluations dépendra de l'appartenance ou non des experts chargés de l'évaluation aux groupes habilités à élaborer la politique.

L'Administration des routes a développé un processus qui prévoit des évaluations environnementales et les responsables de ces évaluations sont des experts provenant du système lui-même. La Stratégie nationale pour le climat a été élaborée sous la direction du Ministère du commerce et de l'industrie, qui traditionnellement joue un rôle de premier plan dans l'élaboration des politiques, même s'il a recours à des experts extérieurs. En revanche, le ministère n'est pas particulièrement intéressé par des résultats susceptibles de mettre en cause sa compétence et cette défiance s'est traduite aussi bien au niveau de l'évaluation environnementale qu'à celui de l'évaluation économique. La volonté de véritablement utiliser les évaluations dans le processus décisionnel conditionnera dans une large mesure l'effet concret de l'évaluation. Lorsque la volonté fait défaut, l'évaluation ne sera pas à même d'influencer la politique, même s'il ne s'agit que d'évaluer des options. La volonté d'utiliser véritablement les évaluations est toutefois également liée aux résultats mêmes de l'évaluation : une évaluation allant dans le sens de la ligne politique donnera en effet l'impression d'influer largement, et semble-t-il fortement, sur la politique, le plan ou le programme.

Des explications analogues concernant les différences constatées au niveau du *modus operandi* et leur influence sur la prise de décision se retrouvent également dans d'autres types d'évaluation. Des différences peuvent même être relevées dans des évaluations analogues. Ainsi, les programmes de gestion des fonds structurels ont présenté de fortes divergences au niveau de l'approche environnementale. Dans l'un des programmes, l'influence de l'évaluation apparaît clairement : les différentes mesures reflètent en effet les discussions environnementales, notamment pour ce qui est des justificatifs et des critères de financement. Dans les deux autres programmes en revanche, les aspects environnementaux se réduisent à un ensemble précis de mesures et à une brève description répondant à la lettre sinon à l'esprit de l'évaluation environnementale.

L'une des causes majeures qui explique également les analogies ou les disparités entre les évaluations semble être le contexte de planification dans lequel elles s'inscrivent. Si ce qui doit faire l'objet de l'évaluation est clairement défini, entendez par là que toutes les parties prenantes importantes s'accordent sur l'objet de la politique, du plan ou du programme, l'évaluation sera relativement facile à planifier et à réaliser. En revanche, s'il y a désaccord sur la nature de la politique, du plan ou du programme, l'évaluation sera ardue. Dans la pratique, cela signifie notamment que certaines parties prenantes tenteront d'évoquer de vastes questions stratégiques alors que d'autres chercheront à limiter l'exercice à une énumération technique d'observations pouvant être utilisées pour justifier des choix spécifiques (prédéterminés). Dans ces conditions, l'évaluation sera un exercice délicat étant donné qu'elle devra d'une manière ou d'une autre prendre en compte ces deux aspects, ce qui conduira à une évaluation « diffuse » et non pas clairement hiérarchisée par niveaux.

Plusieurs des évaluations examinées dans le présent document présentent ces caractéristiques. Dans l'évaluation du programme Natura 2000, il s'agissait non seulement de sélectionner des sites spécifiques mais aussi de débattre, plus largement, de la nécessité de protéger la nature. Le Programme national de gestion forestière fixe les grandes orientations politiques en matière de gestion forestière, mais définit aussi les enveloppes spécifiques à affecter à certaines activités très précises, telles que l'amélioration des routes forestières. La Stratégie nationale pour le climat élabore une stratégie globale visant à améliorer le rendement énergétique, sans exclure pour autant des enjeux très ponctuels, tels que le projet visant à doter la Finlande d'un cinquième réacteur nucléaire.



### 3.2 Possibilités de normalisation

L'expérience acquise par la Finlande en matière d'ESIE indique que les possibilités de normalisation des procédures sont limitées. Une des pistes les plus prometteuses réside sans doute dans une certaine normalisation au niveau de la participation du public. Cette normalisation pourrait simplifier les procédures en imposant des obligations précises concernant le devoir d'information du public et les possibilités offertes aux parties concernées d'apporter une contribution à l'ensemble du processus. Elle aiderait les responsables de l'évaluation à planifier le processus et pourrait conduire à la définition de certains critères de qualité pour le processus d'évaluation.

Ce point est particulièrement important pour les politiques, plans et programmes relativement controversés. Sans l'appui d'un instrument législatif, la participation risque fort de se limiter à une négociation entre quelques groupements d'intérêt puissants. Des procédures normalisées peuvent également être envisagées pour certaines négociations entre les autorités et pourraient être particulièrement utiles pour le processus d'évaluation transfrontalière. Pour ce type d'évaluation, les enseignements tirés des évaluations menées au niveau des projets ont montré qu'une source commune de difficultés est l'absence de processus structurés pouvant être clairement expliqués aux autorités et au public du pays voisin (Hildén and Furman 2001). Le contenu du rapport environnemental peut être normalisé à un niveau global, notamment par une définition des incidences à examiner.

L'une des questions-clés sera la relation entre l'information environnementale, économique et sociale. L'obligation de couvrir tous ces aspects encouragera la constitution d'équipes multidisciplinaires chargées des évaluations. Si l'évaluation se limite strictement aux questions environnementales, des équipes de taille réduite mais hautement spécialisées peuvent mener à bien les missions d'évaluation. Dans ce cas, la synthèse devra être rédigée par ceux qui sont chargés de l'élaboration de la politique, du plan ou du programme, qui pourront alors adopter, à l'égard des différentes évaluations, une approche s'inspirant du précepte « diviser pour régner ». La limitation de l'évaluation environnementale à un concept environnemental étroit multipliera le nombre d'évaluations spécifiques : évaluations économiques, sociales, culturelles, etc... Il est clair que cela se traduira par une multiplication des demandes d'évaluations ex ante, comme ce fut le cas pour les évaluations ex post, qui ont également augmenté.

Certains outils de base, tels que les modèles économiques et les outils stratégiques qualitatifs (analyse SWOT par exemple), se sont avérés régulièrement utiles dans l'évaluation des politiques, plans et programmes. Ces outils peuvent être normalisés jusqu'à un certain point sur le plan méthodologique, mais ils devront évidemment être adaptés au contexte spécifique. Les exigences en matière de transparence de la description des méthodes peuvent également être « normalisées » jusqu'à un certain point, mais dans la mesure où une part importante des données sous-tendant l'évaluation des politiques, plans et programmes ne seront qu'une synthèse des informations disponibles et, éventuellement, une recombinaison de données plus anciennes plutôt que des données primaires entièrement nouvelles, il est tout aussi important que les sources initiales soient citées et soumises à un examen critique.

### 3.3 Défis liés à la mise en œuvre de la directive ESIE dans le secteur des transports

L'un des grands défis liés à la mise en œuvre de la directive ESIE concerne la détermination de son champ d'application au niveau de l'Etat membre. Cela nous amène à la question suivante : quel degré de rigidité la procédure d'évaluation doit-elle présenter pour satisfaire aux exigences de la

directive ESIE ? Toute évaluation digne de ce nom devra couvrir l'essence des articles de la directive ESIE, sauf peut-être les dispositions relatives à l'organisation de vastes consultations publiques. La question fondamentale est donc de savoir dans quelle mesure le contenu doit être transformé, dans la législation nationale, en étapes procédurales rigides spécifiant notamment le type et la durée des négociations à mener entre les autorités. Dans l'affirmative, il y a manifestement intérêt à maintenir le champ d'application de la directive dans des marges étroites, notamment en assurant que tous les documents relatifs à la politique des transports soient exclus des évaluations à réaliser en vertu de la directive ESIE. L'un des moyens pour y parvenir est de focaliser toutes les procédures d'évaluation formelle sur l'aménagement du territoire en ramenant le volet « planification des transports » à un simple travail préparatoire en vue de la formulation de la politique d'aménagement du territoire. Cette stratégie pourrait toutefois être lourde de conséquences pour l'ensemble de la planification des transports et il est loin d'être certain que cet exercice serait intégralement bénéfique.

L'obligation d'organiser une participation publique a été considérée comme l'un des traits bureaucratiques de la directive ESIE. Les problèmes sont en partie d'ordre pratique et concernent notamment les questions de savoir comment toucher les parties prenantes potentiellement intéressées et organiser leur apport de telle sorte qu'il puisse être exploité dans le cadre de l'évaluation. Mais cette disposition soulève également des problèmes plus fondamentaux liés à la notion même de démocratie représentative : quels groupes sont notamment habilités à agir en tant que porte-parole du public, l'un des enjeux concerne la planification des transports parce qu'elle s'inscrit dans le cadre des infrastructures collectives à mettre en place et devrait donc servir les intérêts de l'ensemble de la société. La théorie et la pratique ont démontré qu'il est impossible de définir de manière univoque l'intérêt de la société. Le rôle des évaluations sera dès lors de structurer et d'encadrer les discussions politiques concernant les solutions de substitution, et non de définir une solution optimale unique.

En dernière analyse, il semble que le véritable défi s'agissant d'appliquer la directive au sein du secteur des transports consiste à trouver les moyens d'intégrer les évaluations dans l'élaboration des plans ou des programmes de telle sorte que les travaux préparatoires soient améliorés sur le plan de l'information technique tout en offrant dans le même temps des possibilités de participation démocratique aux processus. Il faudra pour se faire témoigner d'une réelle volonté de procéder à des évaluations et de les utiliser. Ce processus est en cours dans le secteur des transports, mais il ne faut pas en sous-estimer les difficultés. Les évaluations, dès lors qu'elles sont menées de manière rigoureuse, risquent en effet de remettre en question les structures et pratiques existantes et se heurteront pour cette raison à des oppositions.

## **Remerciements**

Le présent document s'inspire largement d'une analyse des pratiques finlandaise en matière d'ESIE, réalisée dans le cadre d'un projet soutenu par le Ministère de l'environnement. Les remerciements de l'auteur s'adressent en particulier à Ulla-Riitta Soveri avec laquelle il s'est longuement entretenu sur les questions abordées dans ce document. L'auteur remercie également chaleureusement Lars Emmelin, Helena Valve et Barry Sadler pour les commentaires qu'ils ont formulés au sujet du document, ainsi qu'Anders Jansson et Raisa Valli pour les nombreuses remarques qu'ils ont faites dans le domaine de la planification des transports.

## RÉFÉRENCES

- Conseil d'Etat (1998), Guidelines for the environmental assessment of Government bills, Edita, Helsinki (en finnois).
- Hildén, M. et Furman, E. 2001, Assessments across borders – stumbling blocks and options in the practical implementation of the Espoo Convention, *EIA Review* 21:537-551.
- Fischer, T. (2001), Practice of environmental Assessment for transport and land-use policies, plans and programmes, *Impact Assessment and Project Appraisal* 19:41-51.
- Jansson, A. (2000), Strategic environmental assessment for transport in four Nordic countries, In Bjarnadóttir, H., (ed.) *Environmental Assessment in the Nordic Countries - Experience and Prospects*, Nordregio R2000, 3: 81-96.
- Kaljonen, M. (2000), The role of SEA in planning and decision-making : the case of the Helsinki Metropolitan Area Transport System Plan 1998, dans Bjarnadóttir, H. (ed.), *Environmental Assessment in the Nordic Countries - Experience and Prospects*, Nordregio R2000:3, p. 107-116.
- Ministère de l'environnement (1998), Guidelines for the environmental assessment of plans, programmes and policies in Finland, Ministère de l'environnement, Helsinki, également disponible sur : <http://www.vyh.fi/eng/orginfo/publica/electro/eia/planprog.pdf>.
- Ministère de l'intérieur et Ministère de l'environnement (1999), Guidelines for the environmental Assessment of regional development programmes, Ministère de l'intérieur/Ministère de l'environnement (en finnois et en suédois), Helsinki.
- Valve, H (1999), Frame conflicts and the formulation of alternatives : environmental assessment of an infrastructure plan, *EIA Review* 19:125-142.

## ALLEMAGNE

### REFORME DE LA PROCEDURE D'EVALUATION ECONOMIQUE DES INVESTISSEMENTS EN INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT

#### 1. Remarques générales

Le Ministère fédéral de l'équipement, des transports et du logement est en train de modifier la procédure d'évaluation économique des investissements en infrastructures de transport afin d'y intégrer les savoirs les plus récents et de l'adapter aux contraintes plus lourdes imposées aux infrastructures de transport.

A l'occasion de cette réforme, la méthode d'évaluation établie en 1992 dans le cadre du plan fédéral des infrastructures de transport sera certes maintenue dans ses grandes lignes mais réactualisée sur la base des connaissances les plus récentes. Cette mise à jour concerne plus particulièrement les aspects suivants :

- Environnement.
- Aménagement de l'espace.
- Aménagement urbain.

L'une des principales nouveautés introduites dans la méthode est qu'outre l'évaluation de chaque projet individuel, les différentes mesures prises dans le cadre d'un ou de plusieurs modes de transport seront systématiquement regroupées et soumises à une évaluation complémentaire dès lors qu'elles interagissent les unes sur les autres. D'autre part, les effets structurels d'une amélioration des liaisons entre les ports maritimes et les aéroports seront désormais également pris en compte.

#### 2. Le système d'évaluation normalisé<sup>1</sup>

Les *Lignes directrices pour la planification et la construction des routes- aspects économiques*, publiées dans les années 70, ont constitué le premier outil d'évaluation générale des investissements de transport dont s'est dotée l'Allemagne. C'est cette procédure qui a servi de base à l'évaluation des schémas directeurs de transport de 1985 et de 1992 et qui a été utilisée pour évaluer de manière concrète les effets de certains projets en termes de coûts d'utilisation (exploitation et temps), de coûts d'infrastructures et de certains coûts externes. Le schéma directeur de 2001 a été établi par le Ministère intégré de l'équipement, des transports, du logement et de l'aménagement du territoire et

---

1. Voir Werner Rothengatter dans *Evaluation of Infrastructure Investments in Germany*, Transport Policy 7 (2000), Elsevier Science Ltd, 2000.

évalué sur la base de cette même approche, améliorée et enrichie des éléments que nous décrivons ci-après.

La répartition des compétences entre l'Etat fédéral et les Länder n'est pas sans conséquences puisque les actions engagées par les 16 Länder le sont généralement sur la base de la législation fédérale. Le gouvernement fédéral est compétent pour les autoroutes, les grands axes routiers, les chemins de fer et les voies navigables, les Länder étant quant à eux seuls compétents pour les ports et les aéroports. Les schémas directeurs des transports sont établis par le Ministère, pour les domaines relevant de la compétence de l'Etat fédéral, et approuvés par le Parlement fédéral. Ce qui n'empêche pas les Länder de jouer un rôle-clé étant donné qu'ils doivent d'une part confirmer que le schéma directeur peut être intégré dans leur plan d'aménagement de l'espace sans problème majeur et qu'ils fournissent, d'autre part, bon nombre des données utilisées pour évaluer les projets relevant des schémas directeurs. Quant aux collectivités locales, il leur appartient de fixer les modalités précises de l'intégration des projets de transport dans les schémas directeurs.

### **3. Développement de l'analyse coût-avantages**

L'analyse coûts/avantages se trouve au cœur même de la procédure d'évaluation économique des investissements en infrastructures de transport. Le but de cette analyse est de faciliter l'évaluation comparative des projets sur une base monétaire. La future structure des composantes de l'évaluation et les critères utilisés pour l'analyse coût-avantages sont restés plus ou moins inchangés. Les coûts et valeurs sont exprimés en prix de 1998. Les modifications les plus importantes sont décrites ci-après.

### **4. Coût des accidents**

De nouvelles statistiques, plus exhaustives, concernant le coût des accidents, fournies par l'Institut fédéral de recherche autoroutière, ont été intégrées dans l'évaluation afin de déterminer l'incidence des investissements d'infrastructure sur la sécurité. Sont notamment pris en compte, les coûts directs et indirects que les accidents font peser sur l'ensemble de l'économie.

### **5. Incidences sur l'emploi**

L'évaluation de l'incidence des nouvelles infrastructures de transport sur l'emploi a été améliorée dans la mesure où la nouvelle procédure permet d'opérer une distinction entre les marchés régionaux du travail. Pour la première fois, ce volet de l'évaluation prend également en compte l'incidence sur l'emploi des travaux d'entretien et de réparation des infrastructures de transport.

Une nouvelle approche a été élaborée afin d'identifier les effets sur l'emploi dès la mise en service des infrastructures. Elle présente un certain nombre d'avantages par rapport à la procédure utilisée précédemment. L'un des critères utilisés pour déterminer une éventuelle incidence positive sur l'emploi de la mise en service d'infrastructures de transport – comme par exemple l'implantation de nouvelles entreprises dans la région – est l'amélioration consécutive de la qualité des liaisons de transport régionales, plus étroitement liée à l'incidence en termes d'emploi que les critères utilisés jusqu'à présent, à savoir la disponibilité régionale d'infrastructures de transport et la longueur des infrastructures concernées. L'évaluation des avantages en termes d'emplois ne se limite dès lors plus à la seule région dans laquelle l'infrastructure sera réalisée. Toutes les régions dans lesquelles le projet aura des effets bénéfiques sur les liaisons locales pourront désormais être intégrées dans l'évaluation.

## **6. Bruit dans les zones rurales**

Pour la première fois, la procédure comporte une méthode simplifiée permettant de tenir compte des nuisances sonores subies par les habitants qui partent s'établir à la campagne pour rechercher la paix et la tranquillité. Cette méthode s'appuie sur le principe selon lequel même dans les zones rurales, certains niveaux de pollution sonore maximums ne devraient pas être dépassés et sur l'hypothèse que des mesures techniques appropriées peuvent être mises en œuvre pour éviter que les niveaux sonores ne dépassent des niveaux cibles spécifiques. Le coût de ces mesures de protection éventuelle contre le bruit est pris en compte dans la procédure d'évaluation.

## **7. Emissions**

Les émissions sont évaluées selon une nouvelle méthode en deux volets. Une distinction est opérée entre les émissions globales (principalement atmosphériques) et les émissions urbaines. Contrairement à ce qui se faisait précédemment, la nouvelle procédure examine de manière distincte les troubles de la santé provoqués par les polluants atmosphériques cancérigènes. Pour la première fois, la nouvelle méthode d'évaluation concerne non seulement les émissions mais également les émissions de substances nocives qui réduisent à néant tout avantage éventuel. Cette innovation répond à une exigence importante du règlement n°23 concernant la mise en œuvre de la loi fédérale sur la protection contre les émissions (portant fixation de certaines valeurs de concentration).

Afin de reproduire – démarche indispensable – les structures urbaines dans ce contexte, des modèles urbains s'appuyant sur les règles d'urbanisme existantes ont été utilisés pour estimer le nombre d'habitants touchés. Ces modèles peuvent également être utilisés pour déterminer certaines incidences en termes de pollution sonore et de protection.

## **8. Changement climatique**

L'incidence monétaire du changement climatique est prise en compte pour la première fois, et ce sur la base des émissions de CO<sub>2</sub>. Une variable-clé représentative de ces émissions exprime désormais le coût d'évitement par tonne de CO<sub>2</sub> émis.

## **9. Coûts de compensation**

Jusqu'à présent, les coûts de compensation des nuisances visuelles subies par la nature et le paysage rural en raison de la réalisation du projet d'infrastructure étaient inclus dans les coûts d'investissement et exprimés par une fraction forfaitaire approximative des coûts de construction. La nouvelle procédure introduit une nouvelle méthode d'évaluation des coûts de compensation, qui gagne en précision parce qu'elle tient davantage compte des spécificités de chaque dossier. Cette méthode se fonde sur une estimation préalable du coût des mesures de compensation, qui tient compte des caractéristiques spatiales locales inhérentes à chaque cas. Le calcul tient compte notamment des coûts d'acquisition foncière, des travaux préalables réalisés sur le terrain, des travaux d'entretien ainsi que de toute perte opérationnelle subie durant la période de régénération, le tout exprimé en termes monétaires.

## 10. Incidences des liaisons maritimes et aéroportuaires

Les changements induits au niveau des liaisons aéroportuaires et portuaires par les investissements en infrastructures peuvent influencer les itinéraires choisis par les transporteurs. Les conséquences de ces choix n'avaient jusqu'à présent pas été prises en compte dans la procédure-type utilisée dans le cadre du plan fédéral des infrastructures de transport ou ne l'avaient été que partiellement. L'utilisation plus intensive des ports maritimes et des aéroports allemands par les transporteurs génère, par exemple, un trafic plus important de marchandises et de voyageurs. Cette intensification du trafic crée à son tour une plus forte valeur ajoutée, et donc de l'emploi dans les zones concernées. Dans le cadre de la réforme du plan fédéral des infrastructures de transport, ces incidences positives, liées à la construction de nouvelles liaisons de transport ou à l'amélioration des liaisons existantes, seront expressément prises en compte dans la nouvelle procédure d'évaluation, notamment au regard de la capacité des ports maritimes et des aéroports allemands à renforcer leur compétitivité internationale.

## 11. Modernisation et extension de la procédure d'évaluation non monétaire

Il n'est pas toujours possible et approprié d'exprimer l'incidence d'un projet en termes monétaires pour l'ensemble du domaine concerné par un investissement en infrastructures de transport, pas plus que toutes les incidences d'un projet ne peuvent être exprimées en termes monétaires et comparées aux coûts d'investissement. Cela vaut non seulement pour les risques environnementaux inhérents à un projet donné, mais également pour les questions de distribution et de développement des activités liées aux objectifs d'aménagement spatial. Les critères d'évaluation retenus dans le cadre de l'analyse coût-avantages, exclusivement fondés sur un rapport coût-efficacité global, ne peuvent en l'occurrence être utilisés.

Il convient dès lors de procéder pour ces questions à une évaluation non monétaire. La procédure d'évaluation des investissements en infrastructures de transport réalisée dans le cadre du plan fédéral des infrastructures de transport combine les évaluations non monétaires et les analyses coût-avantages.

## 12. Evaluation du risque environnemental (ERE)

L'évaluation du risque environnemental évalue les incidences qualitatives de la construction d'infrastructures de transport sur les sites naturels et les paysages sur la base de la grille élaborée dans le cadre du plan fédéral des infrastructures de transport. Une estimation du coût des mesures de compensation et de remplacement n'est pas possible dans le cas d'une évaluation du risque environnemental.

Le système d'ERE élaboré dans le cadre du plan fédéral des infrastructures de transport a encore été étoffé. Les principales nouveautés sont les suivantes :

- Utilisation d'une méthode analogue pour tous les modes de transport.
- Meilleure prise en compte des paysages présentant une valeur culturelle, des régions à faible densité de trafic et épargnées par les infrastructures de transport, ainsi que des régions particulièrement sensibles.

- Prise en compte suffisante, à un stade précoce, des risques de conflits potentiels avec les préoccupations européennes en matière de conservation de la nature (zones de protection et de conservation spéciales).
- Prise en compte des projets d'extension.
- Prise en compte des effets cumulés de projets voisins.

Une ERE est réalisée pour tous les projets routiers, quelle que soit leur taille, dès lors qu'une étude préliminaire indique une probabilité de conflit important avec les objectifs fixés en matière de conservation de la nature. Ces projets sont identifiés par l'Agence fédérale pour la conservation. En principe, une procédure identique s'applique au secteur ferroviaire, où, en raison de la taille même des projets, on peut généralement supposer qu'il y aura conflit avec les objectifs fixés en matière de conservation de la nature. Quant aux projets touchant aux voies navigables, tous sont soumis à une étude individuelle compte tenu de leur sensibilité particulière en termes de conservation.

### **13. Analyse de l'efficacité du système d'utilisation des sols**

Dans la mesure où l'aménagement spatial constituera un enjeu de plus en plus important dans le cadre de la réforme du plan fédéral des infrastructures de transport, le volet « aménagement spatial » doit être retiré du système d'analyse coût-avantages de manière à pouvoir en faire progressivement un outil d'évaluation à part entière, s'appuyant sur des objectifs et des critères réalistes. Le nouveau système axé sur les objectifs peut être subdivisé en deux parties :

1. Objectifs en matière de distribution et de développement des activités :  
Haut niveau de mobilité pour les membres de la population ; développement à l'échelle de la nation (identité du schéma de distribution) ; mécanismes de stimulation du développement pour les régions défavorisées ou en retard de développement.
2. Objectifs en matière de décongestion et de transfert modal :  
Décongestion des régions et des corridors saturés ; amélioration des conditions favorisant un transfert modal vers les modes de transport les plus respectueux de l'environnement, tels que le chemin de fer ou la voie navigable.

#### ***Objectifs fixés en matière de distribution et de développement des activités***

Le système des centres urbains est utilisé pour identifier la contribution que les mesures prévues dans le plan fédéral des infrastructures de transport peuvent apporter, en termes d'aménagement spatial, aux objectifs fixés en matière de distribution et de développement des activités. Les centres urbains rabattent le trafic vers les réseaux de transport qui les desservent et - cela vaut surtout pour les zones rurales - sont des vecteurs de développement pour des régions entières. Pour remplir cette double fonction, ils sont dotés d'un réseau de transport qualitativement très développé. Les critères d'aménagement spatial utilisés pour évaluer des projets dans le cadre du plan fédéral des infrastructures de transport doivent dès lors montrer dans quelle mesure le projet contribue au développement des transports et améliore les liaisons entre les différents centres urbains. Dans ce contexte, il conviendra également de prendre en compte les liaisons internationales avec les centres situés dans les pays voisins et les régions métropolitaines européennes.



Le lieu d'implantation des aéroports, des ports maritimes et des plates-formes de fret est aussi important que celui des nœuds de trafic. Leur interconnexion et les liaisons avec les centres qu'ils desservent sont des facteurs importants dont il faut tenir compte pour déterminer leur capacité de concurrence et ont dès lors une incidence économique considérable. Un autre facteur important dont il convient de tenir compte au regard de l'objectif fixé en matière de développement est la force ou la faiblesse structurelle des régions interconnectées.

### ***Objectifs fixés en matière de décongestion et de transfert modal***

Pour évaluer dans quelle mesure les projets inscrits dans le plan fédéral des infrastructures de transport peuvent contribuer au développement régional, et en particulier à la réalisation des objectifs fixés en matière de décongestion et de transfert modal, il importe d'établir, dans chaque cas, les projets qui, dans les secteurs ferroviaire et fluvial, se distinguent par leur capacité particulière à soulager les corridors et conurbations à forte densité de trafic, et à remplacer le cas échéant des projets routiers concurrents. Ces projets bénéficient d'une priorité dans le cadre de l'aménagement spatial en raison de leur capacité prévue à réduire la congestion et à contribuer à l'interconnexion et au développement des centres urbains.

### **14. Evaluation des incidences en termes de planification urbaine (décongestion au niveau local)**

Dès 1986, le Parlement fédéral a fait procéder à une étude afin de mesurer le niveau de la demande de grands axes routiers en Allemagne et d'évaluer l'impact de ces axes routiers sur les zones bâties et les populations concernées.

La prise en compte des incidences des projets d'infrastructures fédéraux sur la planification urbaine doit faire en sorte que ces projets non seulement servent à promouvoir le développement et à améliorer les liaisons de transport mais qu'ils contribuent aussi – conformément à une politique routière respectueuse de la ville – à décongestionner les agglomérations au niveau local et à en faire bénéficier les riverains. Il n'est pas acceptable d'imposer de nouvelles nuisances aux zones sensibles et celles-ci devront être évitées dans toute la mesure du possible.

Dans le cadre du plan fédéral des infrastructures de transport, les projets d'infrastructures font d'abord l'objet d'une évaluation qualitative sur le terrain conformément aux critères de planification urbaine. La qualité et la sensibilité de la zone urbaine sont ensuite évaluées et mises en balance avec les incidences du projet d'infrastructures en termes de travaux et de trafic.

Le résultat de la comparaison « avant – après » exprime un potentiel de risque ou de gain. La différence, exprimée en points, traduit le déséquilibre entre la sensibilité de la zone urbaine et la contribution apportée par le projet d'infrastructures à la planification urbaine. Un potentiel de gain élevé signifie que les caractéristiques qualitatives de la zone urbaine ne sont pas pleinement exploitées, en raison par exemple de l'absence d'une voie de contournement locale. Le potentiel de gain est sensible à tout glissement observé dans la structure du trafic, suite à la réalisation de nouveaux projets (tels que la réalisation d'une voie de contournement locale) offrant des perspectives de modification ou de suppression de situations inacceptables en termes de planification urbaine, imputables par exemple au trafic de transit local. Les mesures de décongestion offrent un potentiel de gain lié à la transformation ou à la suppression pure et simple d'axes routiers denses. A l'inverse, il se peut qu'un projet dégage un potentiel de gain négatif, également appelé « potentiel de risque ».

L'un des objectifs poursuivis par la réforme du plan fédéral des infrastructures de transport est de développer la procédure d'évaluation des incidences sur la planification urbaine de telle sorte qu'elle puisse également s'appliquer, à l'échelle nationale, à des projets routiers de faible envergure. Les indicateurs « doux » qu'il convient de prendre en compte dans ce contexte sont les suivants :

- La qualité de la zone urbaine.
- La qualité des conditions locales pour la population et la demande des usagers.
- Les effets de coupure.
- Le cadre / l'environnement urbains.

## **15. Autres modifications importantes apportées à la procédure**

### *Evaluation de paquets de mesures interdépendants*

Le premier plan fédéral des infrastructures de transport, lancé en 1992, ne devait servir qu'à l'évaluation de projets individuels. Les seules différences entre un projet couvert par le plan et tout autre projet résidaient dans le type de mesures particulières qu'il convenait d'évaluer. La possibilité d'interactions éventuelles entre les mesures prises par les différents modes de transport n'était pas prise en compte, malgré le chevauchement de leurs champs d'activité. Or, dès l'instant où les incidences des différentes mesures de transport sont fortement interdépendantes, et que ces interdépendances ne sont pas prises en compte, comme c'est le cas dans les évaluations de projets ponctuels, les résultats de l'évaluation seront faussés et les priorités fixées sur la base de cette évaluation seront incorrectes.

L'idée qui sous-tend le nouveau plan fédéral est que les mesures présentant une forte interdépendance devraient faire l'objet d'une évaluation complémentaire. Ce sera notamment le cas des projets d'investissement en cascade (série de contournements locaux par exemple), ainsi que des projets lancés par un même mode de transport ou différents modes de transport dans des situations parallèles.

Dans l'état actuel des choses, aucune règle précise n'a encore été fixée pour associer, dans une seule et même évaluation, plusieurs projets présentant des interdépendances. Des recherches complémentaires doivent encore être effectuées dans ce domaine. Cela étant, des questions-tests sont en train d'être élaborées de manière à pouvoir analyser, à l'avenir, les projets individuels présentant une forte interdépendance.

A l'instar de l'évaluation de projets individuels, l'évaluation des incidences de projets de transports interdépendants reprend toutes les composantes du plan fédéral des infrastructures de transport directement ou indirectement liées à la notion de gains générés par le projet. Aux fins de l'évaluation économique, la valeur décisive s'agissant de groupes de projets interdépendants est la différence entre les rapports coût-avantages. Le projet présentant le meilleur rapport coût-avantages sert de point de départ à l'examen des gains supplémentaires qui découleraient de l'intégration, dans le réseau de transport, d'un autre projet, ainsi que des coûts supplémentaires que cela occasionnerait. Sur la base de ces résultats, il est également possible d'établir dans quelle mesure on pourra se satisfaire de projets individuels ou au contraire recourir à un ensemble complet de projets.

### ***Trafic induit***

Dans l'ancienne procédure d'évaluation, le trafic généré par un projet d'infrastructure n'était pas pris en compte explicitement, et il n'était procédé à une évaluation brute de l'impact de l'extension de l'infrastructure que dans le cadre des prévisions de trafic de voyageurs à longue distance. Le « trafic induit » est du trafic nouveau exclusivement généré par le projet d'infrastructure sur le réseau de transport et qui n'existerait pas en l'absence de ce projet.

Avec la réforme du plan fédéral des infrastructures de transport, l'incidence du trafic induit de voyageurs sur le transport routier a été pour la première fois expressément intégrée à la procédure d'évaluation économique au moyen de facteurs qui tendent à réduire les avantages dégagés par ce type de trafic. En appliquant ces facteurs aux volets « avantages » de l'analyse coût-avantages, il est possible de quantifier et d'évaluer non seulement les coûts du trafic induit, mais également ses avantages. Les avantages du trafic induit sont évalués en utilisant le concept de rente du consommateur. Le trafic induit est une notion qui, en revanche, n'est pas prise en compte pour les autres modes de transport.

### ***Intégration des prévisions et de l'évaluation***

Les évaluations des projets comporteront dorénavant une phase supplémentaire d'intégration. A l'issue d'une première évaluation réalisée sur la base des crédits disponibles, l'offre de transport résultante (série de projets d'infrastructures-clés) sera comparée aux prévisions de trafic. Il devrait ainsi être possible, notamment, d'apprécier la contribution que les grands projets ferroviaires pourraient apporter à une exploitation pleine et entière des possibilités de marché offertes par le trafic ferroviaire.

## ESPAGNE

### INTEGRATION DES CRITERES ENVIRONNEMENTAUX DANS LE PROCESSUS DE PLANIFICATION ET LA PRISE DE DECISION CONCERNANT LES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT

Les décisions concernant les infrastructures de transport linéaires (routes et chemins de fer) se prennent à l'issue d'un processus complexe au cours duquel plusieurs étapes doivent être franchies en matière de planification et d'élaboration des projets. Ce processus comprend des évaluations économiques et environnementales, des procédures de consultation et de participation publique et une analyse technique.

Jusqu'à présent, le processus de planification ne comportait pas habituellement une évaluation stratégique des incidences sur l'environnement (ESIE) des plans et programmes (au sens étroit du terme). Or, l'intégration de variables et de critères environnementaux intervient à un stade relativement précoce du processus décisionnel, c'est-à-dire bien avant la conception des infrastructures au niveau du projet. On comprendra dès lors que l'évaluation environnementale de ce type d'infrastructure présente certaines caractéristiques d'une ESIE. S'il fallait décrire brièvement cette procédure, on pourrait dire que l'évaluation environnementale des infrastructures de transport linéaires en Espagne est une combinaison d'une ESIE au niveau du corridor et d'une évaluation des incidences environnementales (EIE) au niveau du projet.

En fait, l'intégration des critères environnementaux intervient tout au long de l'élaboration, du cheminement administratif et de l'approbation de ce que nous appelons l'« Estudios Informativos », qui examine différentes alternatives, généralement à une échelle de 1/5 000, et sur des tronçons pouvant atteindre 100 km. Dans les zones urbaines, ces études sont parfois menées à une plus grande échelle (1/2 000) en raison de la plus grande complexité des territoires couverts et, partant, de la définition plus fine des solutions techniques qu'elle requiert.

Les « Estudios Informativos » sont réalisées par le promoteur du projet. Lorsque les infrastructures revêtent un intérêt national, le promoteur est le « Ministerio de Fomento » (Ministère de l'équipement et des transports).

Les études se déroulent généralement en trois phases. La définition de la zone couverte, en fonction des critères physiques, environnementaux, territoriaux et culturels, fait l'objet d'une première phase (phase A). Elle conduit à l'identification d'un certain nombre d'axes (corridor) qui, à première vue, pourraient être compatibles avec cet ensemble de critères. Toutes les zones protégées, ainsi que les zones vulnérables présentant un intérêt sur la plan de l'environnement, sont délimitées de manière à être évitées par les tracés envisagés. C'est également durant cette phase qu'est lancée une procédure de consultation. Les principaux résultats des études préparatoires, en particulier la sélection des tracés « bruts », sont présentés aux différentes institutions et associations écologistes.

Les tracés « bruts » retenus dans le cadre de la première phase sont affinés dans une deuxième phase. A l'issue de cet exercice de peaufinage mené à une échelle de 1/5 000 (tracés plus détaillés et plans plus élaborés), il est procédé à une caractérisation quantitative des différentes alternatives retenues, en fonction des critères suivants :

- Economiques (coûts d'investissement, analyse coût-avantages, etc.).
- Opérationnels (prévisions de trafic, sécurité, paramètres techniques, etc.).
- Environnementaux (effets résiduels attendus après l'adoption de mesures d'atténuation).
- Spatiaux (liens avec les politiques d'aménagement du territoire et d'urbanisme, incidences sur les autres infrastructures, etc.).

Une analyse multicritères, intégrant ces quatre ensembles de critères, est ensuite réalisée. Elle comporte des tests de sensibilité et de robustesse, qui varient en fonction de la pondération attribuée aux différents indicateurs. Le résultat final de l'analyse conduit à une alternative recommandée.

L'étude, y compris l'alternative recommandée et les autres alternatives, est ensuite soumise à la procédure de participation publique. Dans cette procédure, le public et les administrations sont invités à présenter leurs observations ou leurs suggestions. Les observations peuvent porter sur les caractéristiques générales du projet ou sur des questions spécifiquement environnementales. Tous les commentaires reçus sont analysés et le directeur de l'étude est tenu d'établir un rapport pour chacun d'eux. Les commentaires et les rapports sont versés dans un dossier transmis à l'Autorité environnementale, qui sera chargée d'établir la déclaration d'incidence sur l'environnement (Declaración de Impacto Ambiental, DIA). Cette déclaration évalue la faisabilité environnementale du projet, sur la base de l'alternative recommandée par le promoteur ou sur la base d'une des autres alternatives présentées. La DIA définit également les exigences et contraintes à satisfaire durant les phases d'élaboration et de construction du projet.

Le Ministère de l'équipement et des transports peut accepter la DIA établie par l'Autorité environnementale ou la rejeter si elle estime que la solution retenue est trop coûteuse ou soulève des problèmes opérationnels ou spatiaux incompatibles avec les critères environnementaux. Dans ce cas, la décision finale est prise par le Conseil des Ministres.

Lorsque la DIA a été publiée, le tracé du projet est définitivement approuvé et constituera la base pour la réalisation technique au niveau du projet (l'échelle généralement pratiquée est de 1/1 000). Toutefois, avant d'en arriver là, il convient encore de franchir une dernière étape (phase C) de l'« Estudio Informativo », au cours de laquelle les exigences et contraintes fixées dans le cadre de la DIA sont définies et évaluées plus en détail.

L'intégration de critères environnementaux se traduit par un renchérissement des coûts de développement des infrastructures. Ce renchérissement est le prix logique à payer pour une meilleure qualité environnementale des infrastructures et protection de l'environnement, qui font l'objet d'une prise de conscience croissante.

A titre d'exemple, dans les études réalisées dans le cadre de projets routiers en 2001, les coûts environnementaux devraient représenter, d'après les estimations, 10% des coûts de construction. Ce

chiffre comprend les coûts des études d'évaluation et, surtout, les coûts associés à l'adoption de solutions plus respectueuses de l'environnement, les coûts des mesures préventives, correctives et compensatoires imposées par l'étude, ainsi que les coûts des exigences environnementales auxquelles il doit être satisfait en vertu de la DIA.

Le projet technique élaboré pour la construction de l'infrastructure doit satisfaire à toutes les exigences imposées par la DIA. Il comportera notamment une annexe de l'analyse environnementale, qui définit et budgétise toutes les mesures d'atténuation, ainsi qu'un plan de suivi environnemental à appliquer durant la construction.

En Espagne, les régions (Comunidades Autónomas) disposent de très larges compétences dans le secteur des transports. Les procédures suivies pour les évaluations environnementales des infrastructures d'intérêt local ou régional sont, d'une manière générale, très analogues aux procédures décrites ci-dessus. Certaines régions introduisent dans leurs législations environnementales des évaluations stratégiques des incidences environnementales de différents types de projets.

Lorsqu'il s'agit d'infrastructures nodales, tels que les ports et les aéroports, les évaluations environnementales sont de plus en plus effectuées au stade le plus précoce du processus de planification.

L'extension du port de Barcelone, actuellement en cours de réalisation, illustre parfaitement cette tendance. L'extension sera réalisée en plusieurs phases, et comportera un grand nombre de projets spécifiques de nature assez différente. Les obligations juridiques en ce qui concerne l'évaluation des incidences sur l'environnement varient également en fonction des projets. L'ensemble de ce cheminement ainsi que l'identification détaillée des projets font partie intégrante d'un document de planification à long terme intitulé « Plan Director del Puerto » (schéma directeur).

L'autorité portuaire de Barcelone a décidé il y a trois ans, en accord avec le Ministère de l'environnement, qu'il était préférable de procéder à une évaluation des incidences sur l'environnement pour l'ensemble du schéma directeur, plutôt que d'attendre la mise au point de chaque projet individuel, et de réaliser ensuite l'évaluation de l'incidence sur l'environnement dans les cas juridiquement contraignants. Cette approche novatrice a été menée à bien en juillet 2000, avec la publication de la DIA du « schéma directeur ». Depuis, une approche analogue a été adoptée pour d'autres ports, tels que ceux de Las Palmas, Huelva, Gijón, etc.

Enfin, en ce qui concerne l'ESIE des plans et programmes, au sens le plus étroit du terme, il faut noter que les principaux efforts ont jusqu'à présent portés sur l'élaboration et la mise à l'essai des méthodes d'évaluation, ainsi que sur la réalisation d'un certain nombre d'études-pilotes. La transposition de la directive 2001/42 dans le droit espagnol n'en est encore qu'à ses débuts.

## RESOLUTION 2003/1 SUR L'EVALUATION ET LA PRISE DE DECISION EN VUE D'UNE POLITIQUE INTEGREE DES TRANSPORTS ET DE L'ENVIRONNEMENT

### NOTE DE COUVERTURE

A l'occasion du Conseil de Prague tenu en 2000, les Ministres des Transports se sont mis d'accord sur une démarche commune pour élaborer des politiques de transport durable<sup>1</sup> qui mettaient en relief la nécessité de mieux étayer la prise de décisions concernant les projets et les politiques de transport. Ils ont souligné l'importance d'une bonne analyse coûts-avantages et d'une évaluation environnementale stratégique efficace, et sollicité des conseils sur la mise au point de méthodes et d'instruments plus satisfaisants pour présenter les résultats des évaluations préalables aux décideurs. L'amélioration de la prise de décision a été jugée essentielle pour l'intégration des politiques des transports et de l'environnement. La présente Résolution répond à ce mandat.

A cette Résolution est joint un rapport qui expose les conclusions des travaux entrepris depuis le Conseil de Prague en vue d'améliorer les outils d'aide à la décision. L'expérience acquise en la matière a fait l'objet d'un examen approfondi au Royaume-Uni, en France, en Italie et aux Pays-Bas ; l'Allemagne, l'Espagne et la Finlande ont en outre communiqué de brefs résumés sur ce sujet. Les principales conclusions contenues dans le rapport sont les suivantes.

Les études économiques et environnementales préalables **n'ont pas pour objet** de chercher à se substituer aux décideurs techniques ou politiques, mais de porter à leur connaissance les informations dont ils ont besoin pour prendre une décision dûment éclairée. Elles doivent donc se présenter de manière à les orienter directement vers les facteurs clés qui pèseront dans leur décision, en attirant leur attention sur les avantages, les inconvénients, les risques et les incertitudes, au lieu de porter des jugements à leur place. Il importe également d'avoir conscience des limites des techniques utilisées pour réaliser ces études préalables.

Pour que les évaluations préalables soient utiles aux décideurs et utilisables, il est essentiel que **la présentation et la communication des résultats** soient efficaces. Les principaux résultats et les principales questions doivent être exposés succinctement, en quelques pages seulement, mais sous une forme qui permette de comprendre aisément l'analyse de chacun des points.

Les évaluations sont en général plus efficaces lorsque **la responsabilité financière** des projets correspond à leur dimension géographique (par exemple, pour des projets locaux, les autorités locales ont un pouvoir discrétionnaire sur l'utilisation des ressources). Dans le cas contraire, plutôt que de

---

1. Politiques de transport durable, CEMT, 2000.

mettre en œuvre des procédures complexes d'évaluation et de consultation, il serait peut-être plus efficace de réorganiser les compétences publiques.

La définition dès le début de la planification des objectifs de développement économique régional ou autres objectifs auxquels sont appelés à répondre les projets de transport, revêt une importance décisive. En effet, sauf s'ils font l'objet d'un consensus, les objectifs d'un plan ou d'un projet risquent de se voir contestés à une date ultérieure ; en outre, d'autres objectifs pourraient s'y ajouter : d'où le risque, très coûteux, d'arrêt prématuré de travaux déjà entamés. Il est essentiel que **tous les acteurs concernés soient dès le début partie prenante** du processus d'évaluation et que celui-ci donne lieu à une large consultation du public.

La plupart des pays se heurtent à des difficultés manifestes pour toucher les particuliers et le grand public, à la différence des groupes organisés. La concertation doit s'étendre au-delà des acteurs institutionnels et il ne suffit pas de créer des occasions d'y parvenir. A cet effet, **des stratégies en bonne et due forme s'imposent pour faire participer le public**. Il faut trouver les partenaires pour emporter l'adhésion politique et solliciter tous les groupes représentatifs, surtout les groupes en position de faiblesse et, en particulier, ceux qui pourraient être lésés.

Pour porter pleinement leurs fruits, les évaluations devraient être directement reliées aux processus décisionnels où interviennent les décideurs techniques et élus. Par conséquent, **des évaluations intégrées faisant partie du processus de planification** seront sans doute plus efficaces que des études d'impacts sur l'économie, l'environnement, la santé et d'autres effets, entreprises isolément.

Dans une évaluation préalable qui privilégie l'efficacité économique, il peut s'avérer difficile de trouver un indicateur unique pour mesurer le bénéfice net d'un projet, car l'évaluation de certains coûts et avantages, en particulier de caractère écologique, ne va pas sans mal. Dans tous les pays étudiés, l'analyse multicritère est de plus en plus souvent au cœur de l'évaluation des projets et complète l'analyse coûts-avantages classique, ce qui confère plus de crédibilité aux méthodes d'évaluation économique. En dépit des limites déjà signalées des études économiques préalables prises isolément, **la bonne qualité de ces évaluations préalables est essentielle pour que la prise de décision soit efficace**. Cette qualité exige que tous les effets économiques importants soient pris en considération.

Il faudrait saisir les occasions propices à la rationalisation des procédures d'évaluation en suivant un enchaînement descendant jusqu'au niveau de l'étude d'impact sur l'environnement du projet. On pourra ainsi réaliser des gains d'efficacité et éviter des évaluations superfétatoires.

La qualité des évaluations et l'intérêt pratique des procédures telles que définies précédemment sont tributaires du fait que l'on dispose de **personnel possédant les compétences requises**. Des ressources appropriées doivent être affectées à la gestion de la concertation et à l'engagement d'experts. S'agissant des Ministères des transports, il est essentiel qu'ils recrutent et forment des spécialistes qualifiés pour gérer les procédures d'évaluation, interpréter les résultats et assurer la liaison avec les autres acteurs concernés.

Le projet de Résolution ci-joint a été élaboré en coopération avec le Groupe de travail sur les transports du Comité des politiques d'environnement de l'OCDE et sera soumis en temps opportun par ce Comité au Conseil de l'OCDE pour approbation.



**RESOLUTION 2003/1 SUR L'EVALUATION ET LA PRISE DE DECISION EN VUE D'UNE POLITIQUE INTEGREE DES TRANSPORTS ET DE L'ENVIRONNEMENT**

Le Conseil des Ministres des Transports, réuni à Bruxelles les 23 et 24 avril 2003,

**CONSIDERANT :**

- Que l'intégration des politiques des transports et de l'environnement est fondamentale pour un développement durable.
- Que des politiques plus intégrées passent par l'amélioration des procédures de décision.
- Que les instruments conçus par les gouvernements des pays Membres de la CEMT pour aller dans le sens d'une amélioration de la prise de décision devraient être désormais plus largement utilisés.

**RAPPELANT** la déclaration conjointe sur les politiques de transport durables adoptée lors du Conseil de Prague en 2000 et l'importance qu'elle accorde à une approche intégrée pour la prise de décision ;

**RAPPELANT EGALEMENT** la Résolution 2002/1 sur le développement des chemins de fer européens et, plus précisément, sa recommandation selon laquelle il est conseillé d'utiliser de bonnes analyses multicritères et coûts-avantages comme fondement des décisions d'investissement dans l'infrastructure ;

**VU :**

- Les conclusions et recommandations du rapport [CEMT/CM/(2003)9] sur l'évaluation et la prise de décision pour une politique intégrée des transports et de l'environnement.
- Les Messages clés pour les gouvernements des rapports [CEMT/CM(2001)12 et 13] sur la mise en œuvre de politiques de transports urbains durables.
- Les conclusions du rapport [CEMT/CM(2000)7/FINAL] sur l'évaluation des avantages des transports.
- Les conclusions et recommandations du rapport [CEMT/CM(2000)8/FINAL] sur l'évaluation environnementale stratégique dans le secteur des transports.
- Les résultats du rapport de l'OCDE [DSTI/DOT/RTR/IM2(2001)1] sur l'impact de l'infrastructure de transport sur le développement régional.

**PRENANT NOTE :**

- De la Directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil de l'Union Européenne du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement.
- Du Rapport [SEC(1999)1941] au Conseil européen sur l'intégration des considérations relatives à l'environnement et au développement durable dans les politiques communautaires.
- Du protocole de la Convention CEE-ONU d'Espoo sur l'évaluation environnementale stratégique en cours de négociation.
- De la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement de la CEE-ONU (Convention d'Aarhus).
- De la Stratégie environnementale de l'OCDE et des Lignes directrices pour atteindre les transports écologiquement viables adoptées par les Ministres de l'Environnement le 16 mai 2001.
- De la Déclaration de Vienne sur les transports et l'environnement de 1997 de la CEE-ONU, de la Charte européenne sur les transports, l'environnement et la santé de 1999 de l'OMS-ONU ainsi que du Programme pan-européenne sur les transports, la santé et l'environnement de l'OMS et la CEE qui en est résulté.

**CONFIRME** l'importance que les Ministres attachent à des politiques et des prises de décision intégrées en matière de transports et d'environnement.

**CONVIENT :**

- Que des évaluations économiques de qualité aussi bien de la politique des transports que des propositions de projets sont essentielles pour garantir une prise de décision efficace et solidement étayée ainsi qu'une utilisation des ressources efficace par rapport aux coûts.
- Que les estimations de l'efficacité économique doivent s'appuyer sur une analyse plus large attribuant une valeur — qualitative et/ou quantitative — aux incidences sur l'environnement, la santé et les risques d'accidents et permettant de connaître la répartition des coûts selon l'endroit et entre les différentes collectivités concernées.
- Que des évaluations intégrées seront vraisemblablement plus efficaces que des estimations distinctes des aspects économiques, environnementaux, sociaux et sanitaires.
- Qu'une politique intégrée des transports et de l'environnement exige des procédures décisionnelles transparentes clairement liées aux résultats des évaluations économiques et environnementales.

- Que les procédures d'évaluation et de prise de décision devraient être conçues de manière à faciliter les décisions et non à les différer<sup>1</sup>.
- Que le développement de procédures d'évaluations intégrées demande une coopération étroite entre les Ministères responsables en matière de transport, d'aménagement du territoire, d'environnement, d'équipements et de santé.

**RECOMMANDE** qu'une évaluation systématique des effets économiques, sociaux et environnementaux soit entreprise pour fonder toute décision sur des plans et programmes de transport ainsi que des investissements majeurs en matière de transport, et qu'à cette fin, les recommandations figurant en annexe soient mises en application.

**DEMANDE** au Comité des Suppléants de suivre le développement des bonnes pratiques dans l'évaluation et des outils d'aide à la prise de décision.

---

1. Tout en assurant la transparence et l'évaluation appropriée des incidences sociales, environnementales et sanitaires, les procédures décisionnelles doivent être conçues à la fois pour garantir l'objectivité de l'analyse et pour se prémunir contre toute entrave abusive à la réalisation des programmes de décideurs élus.

## ANNEXE

### LIGNES DIRECTRICES POUR L'ÉVALUATION ET LA PRISE DE DECISION

#### **De manière globale**

Une évaluation systématique des effets économiques, sociaux et environnementales devrait être entreprise pour fonder toute décision sur des plans et programmes de transport ainsi que des investissements majeurs en matière de transport, et une procédure d'évaluation intégrée devrait se substituer progressivement aux évaluations spécifiques des aspects économiques, environnementaux, sociaux et liés à la santé publique.

Ces préoccupations devraient être, dans toute la mesure du possible, également intégrées dans la formulation des politiques de transport.

Les décideurs devraient être impliqués dès le début dans le processus d'évaluation, afin d'établir clairement les objectifs des projets de transport pour l'économie et la collectivité, en concertation avec les experts en matière de transport et d'aménagement du territoire, les organisations représentant les intérêts au niveau local et avec le public. Sans un bon consensus à ce stade, les grandes lignes d'un projet et ses objectifs risquent en effet de faire l'objet d'opposition à des stades plus avancés des travaux avec de lourdes conséquences pour le coût global de l'opération.

#### **Eu égard à l'aide à la prise de décision**

Les évaluations devraient être présentées de façon à signaler aux décideurs les facteurs clés à prendre en compte dans leurs décisions, en faisant ressortir les avantages, les inconvénients, les risques et les incertitudes, au lieu d'émettre des appréciations en leur lieu et place.

Les résultats des évaluations des projets, plans et programmes devraient être présentés aux décideurs sous une forme simple, concise et mettant clairement en évidence les problèmes clés.

Continuité et transparence devraient être garanties en associant, aux niveaux de détail successifs, les résultats obtenus à l'analyse correspondante.

#### **Eu égard aux dispositions institutionnelles et procédures**

Les évaluations devraient être reliées directement aux procédures décisionnelles mises en oeuvre par les décideurs élus ou techniques afin qu'elles portent pleinement leurs fruits — ainsi, des évaluations intégrées dans le cadre des procédures de planification sont vraisemblablement plus efficaces que des évaluations entreprises isolément.

Les consultations avec les acteurs concernés et le public, étant décisives pour la légitimité des évaluations et la durabilité de leurs résultats, devraient commencer à un stade précoce et être menées de manière experte afin de susciter la participation, d'inciter à exprimer les véritables préoccupations du public et de les prendre en compte avec efficacité.

Les investissements dans les infrastructures devraient faire l'objet d'évaluations présentant une rigueur similaire quel que soit le mode de transport concerné.

Des consultations trans-frontalières devraient avoir lieu dans les cas où des effets d'ordre international doivent être pris en compte.

Il est important de mener des évaluations a posteriori<sup>1</sup> pour vérifier les résultats obtenus et améliorer les évaluations des projets futurs.

Pour les organismes chargés de la planification des transports et de l'aménagement du territoire, la formation, le soutien et l'acquisition de la nouvelle expertise dont ils auront besoin dans les disciplines les plus récentes d'évaluation des incidences sur l'environnement et la santé devraient être prévus, ceci étant également important pour faire face aux exigences des procédures d'évaluation déjà en place.

### **Eu égard aux aspects techniques des évaluations**

Tous les effets pertinents sur le bien-être (économie, santé, environnement, sécurité), si possible quantifiés, sinon décrits de manière qualitative et aussi transparente que possible, devraient être pris systématiquement en compte dans les évaluations intégrées de plans, programmes et projets de transport.

Les alternatives au projet examiné y compris l'option de "non-réalisation" devraient être prises en compte de manière explicite.

Les limites de certitude et capacité d'analyse des méthodes employées dans les évaluations devraient être indiquées clairement.

Les distorsions<sup>2</sup> significatives dans la tarification des services de transport et sur les marchés qu'ils desservent, devraient être prises en considération dans les évaluations économiques, car ces distorsions ont des effets économiques, tant positifs que négatifs, plus amples que ceux dont rend compte l'analyse coûts-avantages classique.

Lorsque des effets positifs additionnels, par exemple du point de vue du développement régional, figurent en bonne place dans le bilan global des avantages d'un projet, les mécanismes spécifiques par lesquels ces effets se concrétisent devraient être identifiés si l'on veut que les résultats visés aient des chances d'être atteints.

- 
1. Evaluations destinées à analyser l'efficacité des politiques et projets après leur mise en application.
  2. Par rapport aux coûts marginaux sociaux.

Les effets redistributifs devraient être présentés de manière détaillée, étant donné que souvent des avantages concomitants de développement régional reviendront à des populations et se manifestent en des lieux différents de ceux qui bénéficient initialement des services de transport améliorés, et que leurs incidences varieront au fil du temps.

OECD PUBLICATIONS, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16  
PRINTED IN FRANCE  
(75 2004 02 2P) ISBN 92-821-1312-4 – n° 53406 2004