

Évaluation des politiques, plans et programmes : progrès et perspective de développement

Pascal MIGNEREY, Ministère de l'Écologie, de l'Aménagement du territoire et du développement durable (MEADD), France

1. CHAMPS ET DÉFINITIONS

1.1. Ne pas confondre PPP et PPP...

- les politiques, qui énoncent des orientations
- les plans, qui définissent des objectifs à terme
- les programmes, qui inscrivent les actions dans le temps

1.2 Un exemple d'énoncé de politique nationale des transports

- La politique des transports doit désormais concilier plusieurs objectifs : le développement économique, l'attractivité du et des territoire(s) dans une Europe élargie et la prise en compte des enjeux environnementaux globaux et locaux
 - Les perspectives de croissance de la demande de transport dans les vingt prochaines années demeurent importantes
 - Les perspectives d'évolution des trafics sont lourdes de conséquences sur notre environnement
 - Pourtant la satisfaction des besoins de transport est un enjeu majeur pour l'économie de notre pays et pour son positionnement dans une Europe élargie
- Priorités pour un développement durable des transports
 - L'amélioration de la qualité du service rendu à l'utilisateur
 - Un rééquilibrage nécessaire des différents modes de transport
 - L'impératif de la sécurité routière
 - La lutte contre le bruit
 - Une politique ambitieuse d'équipement du territoire
- Dans le domaine routier
 - Assurer la fluidité des grands axes de transit Nord-Sud
 - Achever la réalisation de grandes liaisons autoroutières Est-Ouest
 - Améliorer la circulation de transit au droit des agglomérations constituant d'importants nœuds routiers
 - Parfaire la desserte des territoires encore enclavés
- Dans le domaine ferroviaire
 - Ancrer notre pays dans l'Europe
 - Poursuivre le développement du réseau à grande vitesse pour une meilleure desserte des métropoles régionales
 - Améliorer la desserte des grandes villes qui resteraient à l'écart du réseau grande vitesse
 - Permettre le développement du fret sur les axes d'échanges majeurs
- Dans le domaine fluvial
 - Moderniser le réseau magistral, principalement à grand gabarit, qui porte l'essentiel de la croissance du trafic
 - Développer l'infrastructure fluviale

- Dans le domaine maritime et portuaire
 - Aménager des plates-formes portuaires pour le commerce mondial
 - Développer des autoroutes de la mer offrant des dessertes régulières alternatives au transport routier de marchandises intra-européen
 - Améliorer la desserte terrestre des ports
- Dans le domaine aérien
 - Améliorer la desserte des aéroports, et notamment les dessertes en transports collectifs, ferroviaires ou en site propre
 - Préserver les conditions d'un développement durable des plates-formes régionales
 - Favoriser la complémentarité des grandes plates-formes avec le réseau ferroviaire à grande vitesse
 - Organiser le développement d'un troisième réseau d'aéroports dans le bassin parisien

2. LES TROIS TYPES D'ÉVALUATIONS:

1. économique et financière, qui calcule la rentabilité
2. socio-économique, qui évalue l'intérêt collectif
3. environnementale, qui apprécie les impacts

3. LES DEUX TEMPS DE L'ÉVALUATION

1. a priori, en prévoyant les effets futurs
2. a posteriori, en constatant les effets réels

4. CAS DE LA FRANCE : LES NIVEAUX DE PLANIFICATION DES TRANSPORTS

- La planification nationale des infrastructures des transports
- Les directives territoriales d'aménagement
- Les schémas régionaux d'infrastructures et de transports
- Les schémas de cohérence territoriale
- Les plans locaux d'urbanisme
- Les plans de déplacements urbains

5. UNE DIRECTIVE EUROPÉENNE POUR ÉVALUER PLANS ET PROGRAMMES

- Directive 2001/42/CE du 27 juin 2001 relative à l'évaluation de l'incidence de certains plans et programmes sur l'environnement
- Constat : l'évaluation des incidences environnementales est moins systématique au stade amont de la planification et de la programmation, alors que c'est à ce niveau que sont prises les décisions structurantes, assurant la cohérence d'ensemble des projets. L'évaluation environnementale des projets ne permet souvent que leur adaptation marginale et parfois trop tardive.
- Principe : tous les « plans et programmes » susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement et qui ont des effets prescriptifs à l'égard de projets de travaux ou d'aménagements doivent faire l'objet d'une évaluation environnementale préalable à leur adoption.
- Le caractère prescriptif à l'égard de projets est une condition qui exclut du champ d'application les documents de nature contractuelle (notamment les contrats de plan) ou simplement prospective, ainsi que les plans ou programmes financiers ou budgétaires.
- Le rapport environnemental doit présenter les incidences sur l'environnement, les options envisagées, les mesures de réduction et de compensation des incidences négatives.
- Les évaluations environnementales réalisées pour d'autres niveaux de décision peuvent être reprises, afin d'éviter la répétition des exercices d'évaluation.

- Les consultations du public, obligatoires, font partie intégrante du processus d'évaluation. Il peut s'agir d'enquêtes publiques déjà prévues par les textes.
- A titre de garant, une autorité administrative de l'État ayant des attributions en matière d'environnement est consultée pour avis à différentes étapes de la procédure.

6. DIFFICULTÉS MÉTHODOLOGIQUES À ÉVALUER DES PPP

- Évaluer un PPP est méthodologiquement plus difficile qu'évaluer un projet précis
- Il faut se forcer à adapter l'évaluation en fonction :
 - des connaissances dont on dispose à cette échelle
 - des méthodes d'évaluation qui soient présentables et justifiables
 - du niveau de précision utile pour les enjeux du PPP
- L'évaluation doit être autant que possible spatialement homogène sur toute la zone géographique du PPP
- Deux dérives classiques :
 - Je sais mieux faire fin qu'imprécis, donc j'affine et j'essaierai d'agréger ensuite...
 - « Si dans ma boîte à outils, je n'ai qu'un marteau, tous mes problèmes ressembleront à des clous. » (Juran)
- Comment décrire et considérer la situation future sans le programme à évaluer : le problème important de la situation de référence
- Jusqu'où remonte la notion de plan ou programme : la reconstitution d'un « passé virtuel » sans le début du programme
- Les moyennes globales recouvrent des disparités fortes (entre types de véhicules, en situation urbaine/non urbaine, congestion/fluide)

7. IMPORTANCE STRATÉGIQUE

- Justification des choix amont, pour plus de solidité d'ensemble et pour faciliter la justification des choix aval.
- Répondre aux débats sociétaux voulus (ONG) sur les orientations politiques
- Montrer la prise en compte de l'environnement dans les politiques structurelles (Banques d'investissement)

8. ÉVOLUTIONS PRÉVISIBLES

- Les besoins d'évaluation environnementale des PPP vont se renforcer (débat internes, ONG, financeurs)
- Il faut intensifier la recherche de données globales et de fourchettes
 - Prévisions de demande de transport
 - Parts modales
 - Performances des modes : pollution atmosphérique, émission gaz à effet de serre, consommation énergie
- La pratique s'oriente vers les évaluations multicritères des politiques et des plans (voire des programmes) qui prennent en compte aussi :
 - L'aménagement du territoire, la desserte, le désenclavement
 - L'accessibilité des catégories d'usagers, l'équité
 - La santé (pollution, insécurité)
 - La biodiversité
 - (Le paysage, l'effet de coupure)
- Les politiques de transports seront évidemment différentes selon que l'on cherche à gagner du temps ou à désenclaver des régions, mais il faudra de plus en plus les justifier, et donc évaluer leurs impacts.

