



HAL
open science

L'évaluation des politiques publiques : Les politiques de transport

Odile Heddebaut

► **To cite this version:**

Odile Heddebaut. L'évaluation des politiques publiques : Les politiques de transport. Séminaire Final EVAL-PDU Évaluation environnementale des plans de déplacements urbains, Jun 2012, France. 17p. hal-00986003

HAL Id: hal-00986003

<https://hal.science/hal-00986003>

Submitted on 30 Apr 2014

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

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

Évaluation environnementale des plans de déplacements urbains

Séminaire Final EVAL-PDU

NANTES, 26 – 28 juin 2012

Odile HEDDEBAUT

Conférence invitée

L'évaluation des politiques publiques : Les politiques de transport

Introduction

Les déplacements des personnes et des marchandises, véritable symbole du dynamisme dont font preuve nos sociétés urbaines aujourd'hui, représentent des enjeux économiques, sociaux et environnementaux considérables. Les politiques de transport sont ainsi au cœur des préoccupations de développement d'hier et d'aujourd'hui. Cependant leur mise en œuvre et leurs résultats nécessitent d'être mesurés et éventuellement adaptés au regard des nouvelles exigences européennes notamment environnementales.

Dans un premier temps nous montrons l'évolution de l'évaluation des politiques publiques en France. En effet, depuis plus de vingt-cinq ans le contexte institutionnel évolue afin de renforcer l'évaluation dans la décision et la mise en œuvre des politiques publiques. Le décret du 22 janvier 1990 expose la nécessité de rechercher si, et comment, les moyens juridiques administratifs ou financiers ont bien été mis en œuvre afin d'atteindre les effets escomptés de la politique en fonction des objectifs qu'elle s'était fixés. Cette notion s'est renforcée au fil des avancées légales et réglementaires que nous décrivons.

Nous abordons ensuite les différents niveaux d'intervention des acteurs en charge des politiques publiques afin d'en comprendre les actions et interactions. Les politiques publiques pouvant se décomposer selon leur nature soit partagée où chaque niveau d'intervention institutionnel est légitime, soit complémentaire où les limites institutionnelles segmentent les actions et rôles particuliers dévolu dans chaque domaine. Ceci implique la mise en présence de nombreux acteurs et niveaux institutionnels, particulièrement pour les politiques de transport nécessitant la mise en place d'un bon système de gouvernance.

Considérant la politique des transports urbains nous décrivons l'élaboration des plans de déplacements urbains et leur contenu. Puis nous retraçons les méthodes d'évaluation de leur mise en œuvre et des résultats rendue obligatoire par la loi sur l'air et utilisation rationnelle de l'énergie (LAURE) dans un délai de cinq années après leur signature.

1. L'évolution de l'évaluation des politiques publiques

En France, la décennie 1980 voit le plein essor du volet de l'évaluation des politiques publiques de la Science Politique (Nioche, Poinsard, 1984, Thoenig, 1985), qui remet en question les méthodes d'aide à la prise de décision qui sont toujours fondées sur des approches coûts-bénéfices, particulièrement dans le domaine des transports (Bloy et al.1977). Pour Viveret (1989), « évaluer une politique, c'est former un jugement sur sa valeur ».

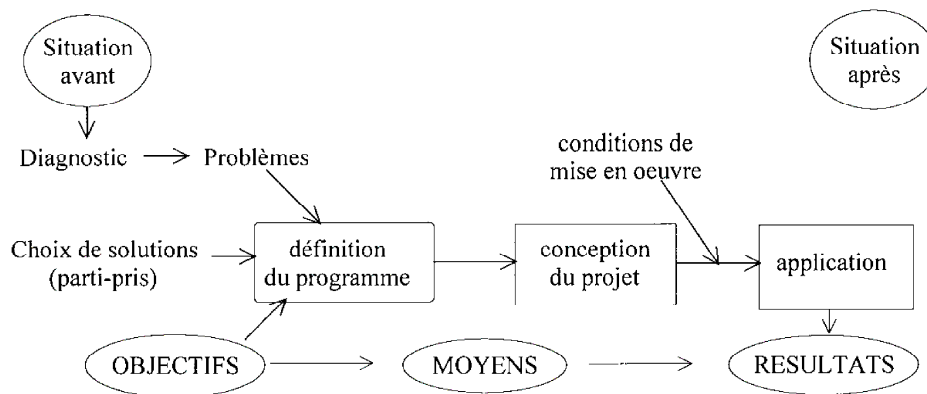
Le décret du 22 janvier 1990 donnait une définition reprise ci-après : « L'évaluation d'une politique publique (...) a pour objet de rechercher si les moyens juridiques, administratifs ou financiers mis en œuvre permettent de produire les effets attendus de cette politique et d'atteindre les objectifs qui lui sont assignés. »

Le décret du 18 novembre 1998 stipule quant à lui, que « L'évaluation d'une politique publique (...) a pour objet d'apprécier, dans un cadre interministériel, l'efficacité de cette politique en comparant ses résultats aux objectifs assignés et aux moyens mis en œuvre. Elle se distingue du contrôle et du travail d'inspection en ce qu'elle doit aboutir à un jugement partagé sur l'efficacité de cette politique et non à la simple vérification du respect de normes administratives ou techniques. » La notion de transversalité des politiques est ainsi apportée.

La circulaire du 9 décembre 2008, définit le référentiel et les principes de l'évaluation de la façon suivante : "Le rôle de l'évaluation est d'éclairer les décisions publiques en fournissant des éléments d'analyse permettant d'apprécier le bon usage des deniers publics et la soutenabilité des politiques ou projets vis-à-vis de l'environnement, du développement économique et du progrès social. C'est un élément clé dans le processus de choix public et déterminant pour l'intégration du développement durable dans les politiques publiques... ". La notion de développement durable est alors introduite.

Ces formulations supposent qu'il existe une situation « avant » la mise en œuvre de la politique publique correspondant à une insatisfaction ou à l'identification et à l'expression de problèmes et que la politique publique élaborée et mise en œuvre aboutira à une situation « après » plus satisfaisante correspondant à un état supérieur. Nous pouvons reprendre le schéma de Faivre d'Arcier (1998) exposant le triptyque objectifs, moyens, résultats qui est l'expression d'une théorie de l'action publique.

Figure 1 : Théorie de l'action publique, composantes d'une politique publique



Source : Faivre d'Arcier (1998)

Selon Leca, président du Conseil Scientifique de l'Évaluation (CSE) en 1996, la conception d'une politique publique se doit de couvrir quatre domaines correspondant aux finalités de l'action publique, aux objectifs affichés, aux moyens mis en œuvre et aux résultats attendus. Les relations entre ces différentes étapes participent aux différentes notions suivantes : (voir le tableau 1 issu du petit guide de l'évaluation du CSE)

La notion de cohérence entre les objectifs d'une même politique publique exprime la cohérence interne, mais elle peut également soulever les aspects de cohérences

entre les objectifs de plusieurs politiques pouvant interagir l'une sur l'autre. Il s'agit alors de cohérence externe.

La notion d'efficience qui met en regard les ressources financières utilisées avec les objectifs de la politique. Les résultats sont-ils à la mesure des sommes dépensées ?

La notion d'efficacité qui croise les objectifs de la politique avec les résultats constatés.

La notion de pertinence qui mesure les relations entre les objectifs de la politique et les moyens qui lui sont alloués et cherche à démontrer si ces moyens sont bien adaptés aux problèmes soulevés dans la définition de ces objectifs.

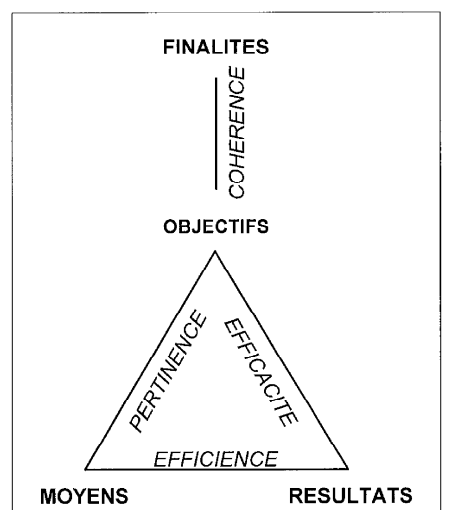
Tableau 1 : Les domaines de l'évaluation

Cohérence	« (Dans la conception et la mise en œuvre) : les différents objectifs sont-ils cohérents entre eux ? Les moyens juridiques, humains et financiers mis en place sont-ils adaptés à ces objectifs ? »
Atteinte des objectifs	« Dans quelle mesure les évolutions constatées de la réalité sociale sont-elles conformes aux objectifs de la politique ? »
Efficacité	« Dans quelle mesure les effets propres de la politique sont-ils conformes à ces objectifs ? »
Efficience	« Les ressources financières mobilisées par la politique ont-elles été bien utilisées ? Les résultats de la politique sont-ils à la mesure des sommes dépensées ? »
Impact	« (effectivité) : Quelles sont les conséquences globales de la politique pour la société ? Ces conséquences sont-elles bénéfiques ? »
Pertinence	« Une politique se justifie très généralement par l'identification d'un "problème de société" auquel les pouvoirs publics se sentent tenus de faire face. Une politique sera dite pertinente si ses objectifs explicites sont adaptés à la nature du (des) problème(s) qu'elle est censée résoudre ou prendre en charge. »

Source : CSE, 1996

Ces domaines de l'évaluation peuvent être représentés sous la forme d'un schéma les mettant en relation comme exprimé par Faivre d'Arcier en 1998.

Figure 2 : Schéma des quatre domaines de l'évaluation



Source : Faivre d'Arcier (1998)

Il reste à rapprocher les finalités de la politique publique aux résultats afin d'en estimer ou mesurer l'utilité.

Les raisons de l'évaluation des politiques publiques peuvent être de différents ordres.

Selon Vollet et Hadjab, (2008), l'évaluation peut être réalisée à des fins normatives pour « aider les responsables de l'évaluation à porter un jugement de valeur et proposer des arguments pour former ou modifier les jugements portés sur l'intervention ».

La dimension cognitive de l'évaluation revient à obtenir des informations nouvelles sur la politique menée et ses résultats. Elle permet de comprendre les processus mis en œuvre dans la réalisation de la politique analysée. « L'évaluation peut également mettre à la portée de ses utilisateurs des données secondaires dont ils n'avaient pas connaissance ».

La finalité instrumentale représente l'influence sur la décision publique. « L'évaluation doit contribuer à l'amélioration des programmes et débouche directement sur des décisions d'amélioration, de prolongation ou d'arrêt de l'intervention publique. »

Les temporalités de l'évaluation sont également questionnées selon le moment où elle se déroule. L'évaluation *ex ante* ou *a priori* porte sur l'analyse du contexte à l'origine de l'intervention publique. Elle évalue les possibilités d'évolution de la politique en fonction de différents scénarios afin d'éclairer les décisions et les choix des politiques. Elle peut être prospective et contribuer à l'élaboration des programmes. Elle revient à poser un diagnostic et les référentiels de la politique publique envisagée.

L'évaluation concomitante ou *in itinere* revient à évaluer la politique publique pendant son déroulement. Elle vise à vérifier si les objectifs restent atteints ainsi que les résultats. Elle permet des réorientations de la politique en cours de réalisation.

L'évaluation *ex post* suppose que la politique publique mise en œuvre est terminée. Elle permet de tirer les enseignements sur la politique menée et ainsi d'éclairer les choix de renouveler ou d'arrêter les politiques observées.

Cependant, Jean Leca en 1996 préfère formuler l'idée que l'on se trouve face à un continuum de pratiques impliquant la collecte et le traitement d'informations sur l'action publique (que s'est-il passé ?), des préoccupations *normatives* (a-t-on bien fait ?), et/ou des préoccupations *instrumentales* (comment faire mieux ?) liées au bon fonctionnement et à l'efficacité des administrations et services publics.

L'évaluation des politiques publiques a également connu un développement au travers des politiques contractuelles. Ainsi selon Stéphane le Bouler¹ (2004), « La pratique des politiques contractuelles a ainsi contribué à installer l'évaluation au niveau régional. De nombreux exécutifs régionaux ou départementaux, les responsables de villes, d'agglomérations, de communautés urbaines ont identifié une fonction d'évaluation, voire développé des dispositifs institutionnels complets. L'évaluation ne s'est pas développée par hasard sur des objets particuliers telles que les politiques structurelles européennes ou les politiques contractuelles. Il faut en effet reconnaître la disponibilité de ces politiques partenariales pour une approche différente de l'action publique. » Les dispositions de l'évaluation des politiques contractuelles sont reprises dans la circulaire du 25 août 2000.

En matière de politiques contractuelles citons celle des Contrats de Plan État Région, de 1984 à 2006, puis des Contrat de Projet État Région (2007-2013) au sein desquels le volet transport occupe une place privilégiée; ou bien celui de structures spécifiquement dédiées, type syndicats mixtes, telles qu'elles existent en

¹ Ancien responsable de l'évaluation des politiques publiques au Commissariat Général du Plan.

agglomération. En effet, la circulaire interministérielle du 9 décembre 1993 imposant l'évaluation des CPER et des contrats de ville a eu un impact déterminant sur la diffusion de la culture de l'évaluation au niveau local. De même le recours aux fonds structurels européens dans les régions s'est assorti aux nécessités de leur évaluation imposée par la décision du conseil européen du 20 juillet 1993 rendant l'évaluation des programmes communautaires obligatoire.

2. La nature des politiques publiques

Nous montrons que les politiques publiques peuvent être de nature différente ayant des conséquences sur leur évaluation. En effet, l'espace est morcelé en fonction de découpages institutionnels et/ou administratifs, déterminant des « *périmètres d'application* » (Heddebaut et al., 2002) des politiques publiques, que les lois de décentralisation de 1982 et 1983 ont renforcés. Que ce soit pour la mise en œuvre des politiques à compétences partagées, pour lesquelles chaque échelon possède une légitimité propre d'intervention, ou pour la mise en œuvre de politiques à compétences complémentaires pour lesquelles chaque échelon se voit attribuer un rôle particulier, ces périmètres d'application des politiques clarifient les limites d'intervention de chaque niveau institutionnel mais également introduit des sortes de « vides » justement à la limite de chaque périmètre d'intervention.

Ainsi, l'État intervient dans les frontières de l'espace national, les Régions sur un territoire régional regroupant l'ensemble des Départements composant l'entité régionale, les Départements appliquent leurs politiques dans leur périmètre institutionnel. Les Communes et/ou regroupements de communes ou Communautés urbaines délimitent également un espace d'intervention communal et/ou communautaire d'application de leur politiques publiques.

Ces différents échelons institutionnels n'ont pas de pouvoir hiérarchique l'un sur l'autre. Ces limites peuvent être incluses dans des espaces territoriaux, c'est le cas par exemple des départements dont les regroupements coïncident exactement avec les limites régionales qu'ils composent. De même l'hexagone national est-il partagé par les limites régionales. Les politiques publiques initiées par chaque niveau institutionnel s'appliquent à l'intérieur des limites institutionnelles ainsi définies

2.1 L'aménagement du territoire comme politique publique à compétences partagées

Le cas de la politique d'aménagement du territoire par exemple, dont l'application est non réglementée et pour laquelle les compétences sont partagées à chaque échelon institutionnel territorial est particulièrement représentatif.

Tous les échelons planifient à leur échelle des interventions sur un territoire sans une concertation inter échelon obligatoire. Ceci peut, ou pourrait, aboutir à des contradictions voire des oppositions dans les référentiels de l'action publique et les objectifs sous-tendus par chaque échelon institutionnel appliquant sa politique d'aménagement du territoire. L'évaluation d'une politique publique partagée entre plusieurs niveaux territoriaux peut ainsi être compliquée par des référentiels établis à chacun des échelons et avec des objectifs compatibles avec ces échelons. Ces derniers ne tiennent pas forcément compte des arguments développés dans les échelons territoriaux plus vastes ou plus petits.

Dans le cas des politiques à compétences partagées, des difficultés peuvent émerger aux limites institutionnelles. À ce titre, aux limites interdépartementales, les

régions ont logiquement compétence à les planifier. Aux limites interrégionales, l'État retrouve sa légitimité comme garant de la cohérence des politiques et de leur coordination.

La région, en association avec l'État, dans le respect des compétences des départements, et en concertation avec les communes et leurs groupements, est chargée d'élaborer un schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT). Au sein du SRADDT, la région établit un schéma régional des infrastructures et des transports (SRIT) qui en constitue le volet « Infrastructures et transports ». Ce schéma assure la cohérence régionale et interrégionale des services ferroviaires régionaux de voyageurs et des itinéraires à grande circulation et de leurs fonctionnalités dans une approche multimodale. Il définit les priorités d'actions à moyen et à long terme sur son territoire pour ce qui concerne les infrastructures routières (article 34 de la loi du 7 janvier 1983 sur la répartition des compétences modifiée en 2010).

2.2 Le transport comme politique publique à compétences complémentaires

La politique de transport, représente une application de la complémentarité des politiques, l'évaluation peut toutefois se trouver confrontée à des problèmes de référentiels d'action issus des différents échelons (Union Européenne, État, Région, Départements, Villes, Établissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI)) s'appliquant ou se superposant à un même territoire qui peuvent ou non être effectivement complémentaires.

Les politiques à compétences complémentaires supposent que les différents territoires sont responsables de la conception et de la mise en œuvre d'un aspect de la politique transport qui leur est propre. Cette politique publique transport est réglementée et régie par différents textes législatifs et /ou conventions où les compétences de chaque échelon institutionnel territorial sont complémentaires voire compartimentées.

En matière de transport, l'État, les collectivités territoriales et leurs établissements publics définissent et mettent en œuvre des politiques majeures, se partageant des compétences institutionnelles, distinctes et complémentaires, à des échelles territoriales multiples s'appliquant aux réseaux nationaux, régionaux, départementaux et locaux. Chaque niveau élabore ainsi sa propre politique et stratégie en fonction de moyens propres, auxquels s'ajoutent parfois des cofinancements réalisés en partenariat.

Les compétences des différents échelons territoriaux en matière de politique de transport sont définies par la Loi d'Orientation des Transports Intérieurs (LOTI) de décembre 1982 (article 14-1).

L'État a compétence pour autoriser les lignes internationales, ainsi que pour organiser celles, ferroviaires ou routières, à caractère national. Il est responsable de l'organisation du transport de marchandises.

Les compétences des régions en matière de politique de transport s'appliquent au Transport Express Régional (TER). Depuis 1997, sept régions se sont portées volontaires pour expérimenter *la territorialisation du TER pour les voyageurs*. En effet, auparavant, les régions ne décidaient ni du niveau d'offre infrastructurelle ni du niveau de services offerts comme les fréquences, les horaires, les capacités, etc. Depuis le 1^{er} janvier 2002, les régions devenues Autorités Organisatrices de

Transport pour le TER ont, en principe, la possibilité de définir et financer l'offre ferroviaire, infrastructurelle et matérielle, et la qualité du service TER.

Les régions n'ont pas de compétences en matière de transport de marchandises au niveau régional ce dernier est une activité qui est réglementée par l'État et échappe aux autres autorités organisatrices.

Les départements sont responsables des déplacements de personnes réalisés avec les lignes régulières des transports routiers interurbains qui organisent le réseau départemental ainsi que des déplacements des scolaires fréquentant les collèges du département. Les départements sont également responsables des voiries et routes départementales qui accueillent les trafics de personnes et des marchandises.

Les communes, communautés de communes et communautés urbaines (EPCI) peuvent délimiter un Périmètre de Transports Urbains (PTU) à l'intérieur duquel elles représentent l'Autorité Organisatrice des Transports Urbains (AOTU) chargée de l'ensemble des déplacements urbains. Elles sont particulièrement responsables de l'organisation des transports collectifs de voyageurs.

En matière de planification des transports urbains nous verrons que la multiplicité des acteurs représente un enjeu de coordination et de gouvernance à mettre en place.

3 La politique des Plans de Déplacements Urbains

3. La prise en compte progressive des déplacements urbains par l'Europe

L'Europe n'intervient pas dans la planification urbaine des transports. Cependant, la politique européenne en matière de transport évolue rapidement depuis la réalisation du marché unique en 1987 et l'abolition des frontières intérieures en 1992 avec la mise en œuvre du traité de Maastricht. Elle repose sur le livre blanc de 1992 (CCE, 1992) et cherche à faciliter dans un premier temps la libre circulation des biens et des personnes entre les pays en développant les grands axes européens afin de soutenir la croissance et l'emploi. Elle s'intéresse au phénomène de la mobilité dans les zones urbaines concentrant la population européenne et où s'accumulent les problèmes de congestion, de nuisances environnementales et d'insécurité routière. L'Europe cherche à contribuer au développement de politiques de transports urbains durables.

Si le rôle de l'Europe concerne essentiellement les transports sur les axes trans-européens et non la mobilité urbaine, en 2001, le livre blanc sur les choix des transports à l'horizon 2010 constate la suprématie de la route mais également la congestion croissante concentrée dans et autour des villes, créant des goulots d'étranglement sur ces grands axes européens et provoquant des nuisances vis-à-vis de l'environnement et de la santé des citoyens (CCE, 2001).

Puis l'Europe introduit en 2005 avec sa « stratégie thématique sur l'environnement urbain » la nécessité d'élaborer des « plans de transports urbains soutenables » qui tiennent compte de la sécurité, de l'accessibilité, des nuisances, de la consommation d'énergie, de l'usage des sols tant pour les personnes que pour les marchandises et pour tous les modes de transport. Elle reconnaît que la planification des transports requiert du temps en particulier pour coordonner les actions avec la planification de l'usage des sols pour chaque niveau institutionnel.

Un premier bilan à mi-parcours (CCE, 2006), confirme la nécessité de relier les européens mais également de régler de façon durable la mobilité au sein des villes, 80% des Européens y habitant. L'Europe constate que « les autorités locales qui réussissent le mieux dans leur action suivent des approches intégrées pour la gestion de l'environnement urbain, en adoptant des plans d'action stratégique à long terme liant différentes politiques. Les obligations imposées au niveau local, régional, national ou européen (occupation des sols, bruit, qualité de l'air) peuvent être plus efficacement accomplies au niveau local lorsqu'elles s'intègrent dans le cadre d'une gestion stratégique locale. » Elle préconise donc une plus grande coordination des politiques et des acteurs institutionnels intervenant dans l'organisation de la mobilité urbaine.

Suite à ce bilan 2006, elle a entrepris une démarche de consultation publique afin d'élaborer des pistes d'action en matière de planification des transports urbains, rassemblées en 2007 dans son livre vert « vers une nouvelle culture de la mobilité urbaine » et propose des actions où elle pourrait intervenir à un niveau local (CCE, 2007). La principale préoccupation européenne est d'apporter une valeur ajoutée à l'action des autres niveaux d'intervention dans le domaine de la planification urbaine. Les propositions de la Commission pour le Fonds de cohésion et les Fonds structurels pour la période 2007-2013 comportent des possibilités importantes d'assistance en relation avec les priorités environnementales dans les zones urbaines afin de mettre en œuvre ces plans de transports urbains durables. L'Europe estime qu'une « coordination entre les autorités serait utile pour relever les défis de la mobilité urbaine. » De plus, elle préconise dans son livre vert de développer une approche intégrée de la mobilité urbaine en regroupant des secteurs d'activité comme la planification urbaine, les affaires économiques et sociales et le transport et elle recommande la réalisation de « plans de mobilité englobant toute la conurbation métropolitaine. » Elle aborde ainsi les problèmes de gouvernance à mettre en œuvre au niveau urbain et métropolitain (Heddebaut, 2009).

3.2 L'évolution de la rédaction des plans de déplacements urbains

Les PDU ont été créés par la LOTI en 1982. Ils ont ensuite été confortés pour des raisons environnementales. En effet, afin de respecter les principes du protocole de Kyoto visant lutter contre les changements climatiques par la réduction des émissions de gaz à effet de serre, la France, adopte une loi à visée environnementale, la Loi sur l'Air et l'Utilisation Rationnelle de l'Énergie de 1996 (LAURE). Devant la nécessité d'instaurer un équilibre entre les besoins de mobilité des habitants, la protection de leur environnement et la qualité de l'air en particulier, et de leur santé, elle rend obligatoire dans toutes les agglomérations de plus de 100 000 habitants la réalisation de plan de déplacements urbains (PDU) avant juin 2000. De plus, son article 14 stipule qu'au « terme d'une période de cinq ans, le plan fait l'objet d'une évaluation et est révisé le cas échéant ».

La loi solidarité et renouvellement urbain (SRU) du 13 décembre 2000 avec la création des schémas de cohérence territoriale (SCoT) a renforcé les PDU en leur conférant un cadre pour favoriser l'émergence d'une culture commune sur les déplacements et la mobilité urbaine. Cette loi oblige à une cohérence et compatibilité entre les documents d'urbanisme PLU et de transport PDU.

La loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées contraint les AOTU à rendre accessible

l'ensemble de leur réseau de transport urbain ou à fournir des services particuliers à l'horizon 2015.

C'est l'AOTU qui élabore le PDU, l'évalue et le cas échéant le révisé. Les services de l'Etat, de même que les régions et les départements au titre de leur qualité d'autorités organisatrices de transport ou de gestionnaires d'un réseau routier sont le plus souvent associés à l'élaboration du PDU.

En effet, si les communes ou regroupements de communes sont les Autorités Organisatrices des transports à l'intérieur des Périmètres de Transport Urbains (PTU), y pénètrent également d'autres trafics dont l'organisation est du ressort :

- des Départements (lignes régulières départementales et transport scolaire) ;
- des Régions (les lignes du TER desservant ou entrant dans les PTU) ;
- de l'État (les liaisons ferroviaires ou routières à caractère national ou international).

Se pose alors tant pour la planification, l'application ou l'évaluation des politiques publiques de transport, la question de leur cohérence, leur coordination et leur complémentarité.

La rédaction des PDU décrit en général la nécessité d'améliorer les transports publics et de limiter l'expansion de l'usage de la voiture et visent à une diminution ou stabilité de la part modale de l'automobile au niveau atteint en 2000 à l'horizon 2015.

De plus, le PDU doit proposer des modes de déplacement alternatifs au mode routier tant pour les personnes utilisant des voitures particulières que pour les livraisons de marchandises en ville.

Les différents points que doivent traiter les PDU sont décrit dans le code des transports par l'ordonnance du 28 octobre 2010 :

Les plans de déplacements urbains visent ainsi à assurer :

1° L'équilibre durable entre les besoins en matière de mobilité et de facilités d'accès, d'une part, et la protection de l'environnement et de la santé, d'autre part ;

2° Le renforcement de la cohésion sociale et urbaine, notamment l'amélioration de l'accès aux réseaux de transports publics des personnes handicapées ou dont la mobilité est réduite ;

3° L'amélioration de la sécurité de tous les déplacements, en opérant, pour chacune des catégories d'usagers, un partage de la voirie équilibré entre les différents modes de transport et en effectuant le suivi des accidents impliquant au moins un piéton ou un cycliste ;

4° La diminution du trafic automobile ;

5° Le développement des transports collectifs et de s moyens de déplacement les moins consommateurs d'énergie et les moins polluants, notamment l'usage de la bicyclette et la marche à pied ;

6° L'amélioration de l'usage du réseau principal de voirie dans l'agglomération, y compris les infrastructures routières nationales et départementales, par une répartition de son affectation entre les différents modes de transport et des mesures d'information sur la circulation ;

7° L'organisation du stationnement sur la voirie et dans les parcs publics de stationnement, notamment en définissant les zones où la durée maximale de stationnement est réglementée, les zones de stationnement payant, les emplacements réservés aux personnes handicapées ou dont la mobilité est réduite,

la politique de tarification des stationnements sur la voirie et dans les parcs publics corrélée à la politique de l'usage de la voirie, la localisation des parcs de rabattement à proximité des gares ou aux entrées de villes, les modalités particulières de stationnement et d'arrêt des véhicules de transport public, des taxis et des véhicules de livraison de marchandises, les mesures spécifiques susceptibles d'être prises pour certaines catégories d'usagers, notamment tendant à favoriser le stationnement des résidents et des véhicules bénéficiant du label " autopartage " tel que défini par voie réglementaire ;

8° L'organisation des conditions d'approvisionnement de l'agglomération nécessaires aux activités commerciales et artisanales, en mettant en cohérence les horaires de livraison et les poids et dimensions des véhicules de livraison au sein du périmètre des transports urbains, en prenant en compte les besoins en surfaces nécessaires aux livraisons pour limiter la congestion des voies et aires de stationnement, en améliorant l'utilisation des infrastructures logistiques existantes, notamment celles situées sur les voies de pénétration autres que routières et en précisant la localisation des infrastructures à venir, dans une perspective multimodale ;

9° L'amélioration du transport des personnels des entreprises et des collectivités publiques en incitant ces dernières à prévoir un plan de mobilité et à encourager l'utilisation par leur personnel des transports en commun et le recours au covoiturage ; La loi Grenelle 1 précise que « dans les zones urbaines et périurbaines, la politique durable des transports vise à réduire les émissions de gaz à effet de serre, les pollutions et les nuisances. A cet effet, l'Etat encouragera, dans le cadre des plans de déplacements urbains, la mise en place de plans de déplacement d'entreprises, d'administrations, d'écoles ou de zones d'activité, ainsi que le développement du covoiturage, de l'auto-partage et du télétravail, de la marche et du vélo, notamment par l'adoption d'une charte des usages de la rue. »

10° L'organisation d'une tarification et d'une billettique intégrées pour l'ensemble des déplacements, incluant sur option le stationnement en périphérie et favorisant l'utilisation des transports collectifs par les familles et les groupes ;

11° La réalisation, la configuration et la localisation d'infrastructures de charge destinées à favoriser l'usage de véhicules électriques ou hybrides rechargeables.

En plus des points visés plus hauts développés par l'AOTU, la loi du 3 août 2009 dite Loi Grenelle de l'environnement 1 article 13 précise que « Les projets portés par les autorités organisatrices des transports devront également s'insérer dans une stratégie urbaine et intégrer les enjeux environnementaux tant globaux que locaux touchant à l'air, la biodiversité, le cadre de vie et le paysage, et la limitation de l'étalement urbain. Ils comprendront des objectifs de cohésion sociale, de gestion coordonnée de l'espace urbain et de développement économique. » C'est une disposition incitant les différentes AOT à collaborer à la définition des PDU.

L'étude de l'impact des transports en commun sur l'évolution des prix de l'immobilier pourrait également être envisagée afin de dégager une éventuelle valeur ajoutée due à la réalisation d'infrastructures de transport. En effet, le même article de la loi Grenelle 1 prévoit que « l'Etat étudiera la possibilité que les collectivités territoriales et les autorités organisatrices de transports urbains instituent une taxe sur la valorisation des terrains nus et des immeubles bâtis résultant d'un projet de réalisation d'infrastructures de transports collectifs. »

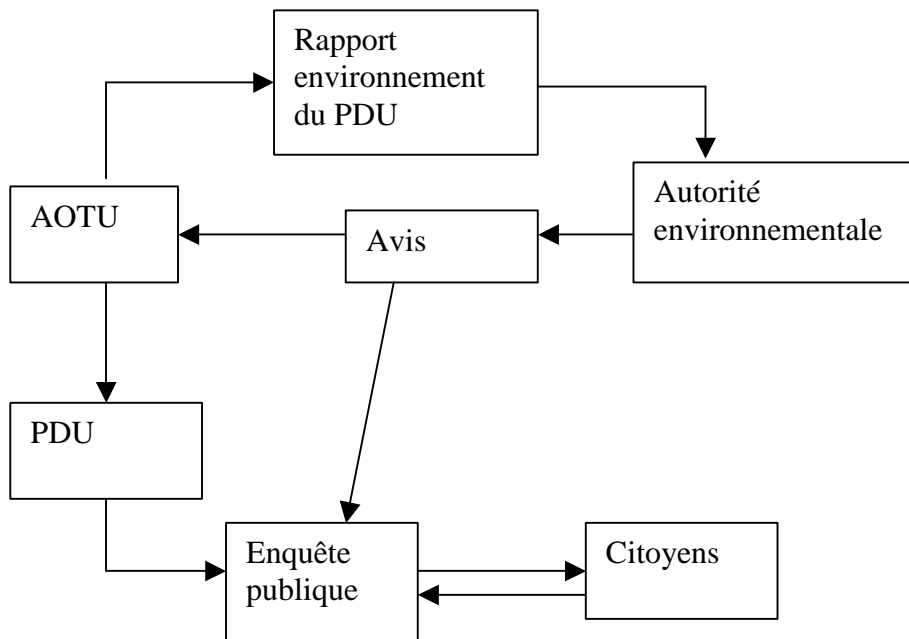
3.3 L'évaluation environnementale des PDU

C'est l'AOTU qui élabore le PDU, l'évalue et le révise le cas échéant dans une période de cinq ans après sa signature. Préalablement elle doit en effectuer l'évaluation environnementale.

En effet, la directive européenne 2001-42-CE du 27 juin 2001 relative à l'incidence de certains plans et programmes sur l'environnement précise le cadre et les procédures de l'évaluation environnementale « des plans et programmes susceptibles d'avoir une incidence notable sur l'environnement ». Cette directive traduite en droit français par l'ordonnance de juin 2004 et ses décrets d'application en mai 2005 oblige à une évaluation environnementale des plans et programmes des PDU dont l'élaboration ou la modification a été prescrite après le 21 juillet 2004.

La réalisation du rapport environnemental des impacts du PDU effectué pour le compte de l'AOTU est assorti d'un avis de l'autorité administrative ou autorité environnementale soit le préfet de département appuyé par les services déconcentrés de l'Etat, soit la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) dans le cas du PDU. Cet avis doit être mis à disposition lors de la consultation du public pendant l'enquête publique du PDU avant la déclaration d'utilité publique du PDU.

Figure 3 : place du rapport environnemental du PDU



Les citoyens peuvent ainsi remonter leurs questions concernant les impacts sur l'environnement pendant l'enquête publique préalable à la déclaration d'utilité publique du PDU.

Une étude du CETE de Lyon pour le CERTU en juin 2011, a examiné les rapports d'évaluation environnementale de 14 PDU. Il y est constaté un appui pour leur rédaction des directions régionales de l'environnement (DIREN) pour quatre d'entre eux. L'évaluation environnementale est effectuée par l'AOTU pour 10 des 14 PDU analysés.

Les principaux objectifs de ces rapports sont d'aider à la définition de meilleurs plans avant leur adoption et d'améliorer la transparence du processus décisionnel.

Cette étude distingue deux catégories de thèmes abordés dans ces rapports. « La première concerne ceux directement en lien avec le contenu et actions du PDU soit les effets sur la santé, les émissions de gaz à effet de serre (GES) et consommation d'énergie et d'espace, le bruit. Une deuxième catégorie est liée aux caractéristiques territoriales soit le milieu naturel, l'eau, le patrimoine, le paysage et les risques. »

Dans la première catégorie de thèmes « la qualité de l'air et la santé, le bruit et les GES sont systématiquement abordés. Les consommations d'énergie et d'espace ont un taux de traitement à peu près équivalent à celui du milieu naturel, de l'eau et du paysage, c'est à dire entre 50 et 70% »

Pour les 14 PDU évalués, dans la deuxième catégorie le patrimoine et les risques sont les moins étudiés.

« Les thématiques consommations d'énergie et les gaz à effet de serre, consommation d'espace et milieu naturel ou paysage et patrimoine sont parfois traitées conjointement »

Pour les émissions de GES et la consommation d'énergie, les mesures ou Diagnostic-Énergie-Environnement-Déplacements (DEED) sont effectuées sur la base des enquêtes ménages déplacements (EMD) qui interrogent les déplacements internes des résidents du PTU ou de l'arrondissement territorial, effectués un jour ouvré moyen. Or dans les métropoles les déplacements réalisés sont également le fait des résidents des autres communes et peuvent couvrir des distances correspondant à une « région urbaine ». Par exemple dans la métropole lilloise, afin de prendre en compte ces autres déplacements, un Diagnostic Environnement Mobilité (DEM) considère l'ensemble des déplacements réalisés par les résidents effectués ou non au sein de la région urbaine de résidence ainsi que l'ensemble des déplacements d'autres personnes y séjournant ou traversant la zone urbaine. (Dupont et al., 2006)

Les relations avec les rapports environnementaux des ScoT ont été étudiées.

Cette étude conclut

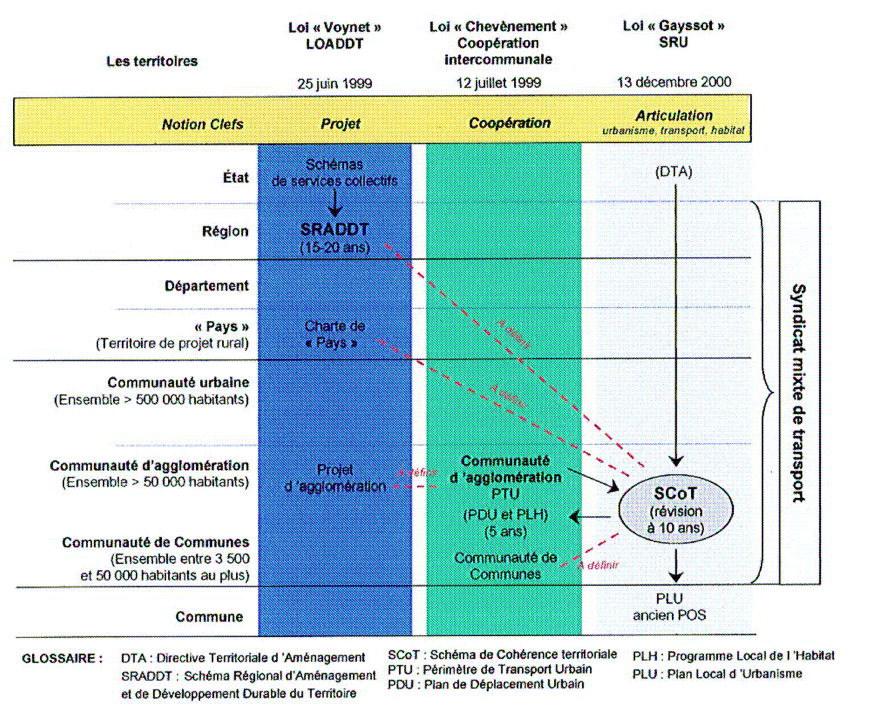
3.4 Quelle gouvernance pour la mise en œuvre et l'évaluation des PDU ?

La mise en œuvre et l'évaluation du PDU sont du ressort de l'AOTU. Un premier problème survient en ce qui concerne la prise en compte des différents projets infrastructurels des autres AOT qui peuvent impacter les actions du PDU, si l'évaluation s'effectue dans les limites du PTU. Pour Offner en 2002, « il existe une autre manière d'évaluer les Plans de Déplacements Urbains, en comprenant la procédure non comme une fin en soi mais comme une occasion de fournir les ingrédients de nouvelles politiques publiques locales de déplacements ». Il s'interroge sur « leur efficacité procédurale (y a-t-il création ou développement d'un réseau d'acteurs susceptible de conduire une politique coordonnée des déplacements urbains ?) et sur leur efficacité substantielle (y a-t-il constitution d'un référentiel, d'un schéma cognitif permettant d'articuler des problèmes, des solutions et des stratégies de changement ?). » Il estime que les « suivis » des PDU « constitueront un ultime espoir de promouvoir la coordination des multiples décisions qui font la politique des déplacements dans une agglomération »

La question sous-jacente à l'évaluation environnementale du PDU est de mesurer des effets réellement dus à la mise en œuvre de ce plan, de rapprocher les moyens consacrés à ces actions aux résultats observés et de décider de la poursuite, du renforcement ou de l'arrêt des mesures mises en œuvre.

Par exemple, en ce qui concerne la première catégorie de thèmes ou les incidences sur la santé, les émissions de GES ou consommation d'énergie, si l'on observe une diminution, peut-on l'attribuer aux actions contenues dans le PDU comme l'augmentation de l'offre de TC, l'organisation de l'intermodalité, la diminution du trafic automobile, etc., ... ou bien peut-on l'attribuer à des variables exogènes comme l'amélioration des technologies des véhicules.

Figure 4 : Schéma de présentation des projets de territoire, outils et périmètres dans les trois lois à l'initiative de l'Environnement, de l'Intérieur et de l'Équipement



Source : Francis Beaucire, in Ries (2003)

En France la Cour des comptes affirme en 2003 qu'il « paraît indispensable d'améliorer la cohérence d'ensemble du système de déplacements urbains en élargissant les périmètres de transports urbains, en articulant les diverses autorités organisatrices (région, département, agglomération...) et en étendant leur compétence. (Ries, 2003) ». Un schéma de Francis Beaucire y décrit la possibilité de créer des syndicats mixtes de transport réunissant toutes les AOT d'une région.

Dans le cas de la métropole Lilloise, selon Grezil (2008), « le travail d'évaluation s'étendra progressivement à la nouvelle échelle de cette aire métropolitaine (incluant notamment Lille Métropole, l'ex Bassin Minier, l'Arrageois), transfrontalière avec la Belgique, dépassant les 3 millions d'habitants, vaste bassin de vie qui est devenu, au delà des structures, l'échelle pertinente au regard de la plupart des grandes problématiques de développement territorial, d'habitat, d'économie, de trame verte, de déplacements, etc. » Ceci se traduirait par l'élaboration d'un cadre commun pour le suivi des politiques de transports et de déplacements partagées entre l'État, la Région, le Département, l'Aire de coopération métropolitaine et le District transfrontalier.

Dans le même esprit, la loi Grenelle de l'environnement 1 du 3 août 2009 dans son article 13 stipule que « pour favoriser une gouvernance renforcée en matière de coopération transport à l'échelle des aires métropolitaines, et la meilleure cohérence possible du système de transports collectifs urbains et périurbains sur les grands bassins de vie, des expérimentations pourront être mises en place permettant aux autorités organisatrices des transports concernées de confier à un syndicat mixte, autorité métropolitaine de mobilité durable, des compétences élargies en termes d'organisation et de coordination des transports collectifs sur un territoire. »

Ceci s'est trouvé réalisé en région Nord-Pas de Calais par la création en décembre 2009 du Syndicat Mixte Intermodal Régional de Transports (SMIRT) rendu possible depuis l'autorisation de créer des syndicats regroupant d'autres syndicats de transport.

Le SMIRT, lieu de coopération et d'échange rassemble 15 AOT soit les 13 AOTU régionales et les deux départements du Nord et du pas de Calais sous la coordination de la région Nord-Pas de Calais. En « véritables partenaires de l'intermodalité, ces AOT envisagent de travailler ensemble sur divers domaines comme la billettique, l'information mutualisée et la proposition de tarifs intermodaux mais aussi la coordination et l'enchaînement des divers modes de transports. »

Cette loi du 3 août 2009 ou Loi Grenelle de l'environnement précise que (article 10) : « L'Etat veillera à réduire les pollutions et les nuisances des différents modes de transport. Il favorisera l'adoption de comportements responsables au regard des exigences écologiques, incitera les entreprises du secteur des transports à améliorer leur performance environnementale et encouragera le renouvellement des matériels de transport et les projets innovants de transports favorisant la réduction des émissions de gaz à effet de serre.

La politique de réduction des pollutions et nuisances fera, tous les cinq ans, l'objet d'une évaluation et d'un programme d'actions sur la base d'objectifs chiffrés.»

La mise en œuvre d'une telle politique transport comme le plan de déplacement urbain passe nécessairement par un travail d'évaluation sous l'angle du développement durable des projets d'infrastructures et de services tous modes et des politiques de transport passées, actuelles et projetées de manière à pouvoir identifier les leviers et orientations nécessaires pour atteindre l'objectif d'un système de transport plus durable. Ce travail doit en outre être complété par une approche portant sur l'acceptabilité sociale des décisions par les citoyens, sur ce domaine essentiel pour l'aménagement équilibré du territoire et le développement économique du pays.

Les limites existent à cet exercice d'évaluation par exemple, aux franges des limites des Périmètres de Transport Urbains limitrophes où les évaluations devraient être coordonnées et inter reliées ce qui est rarement le cas.

Conclusion

Nous avons montré que la pratique de l'évaluation des politiques publiques s'est instituée depuis les années 1980 en France et a connu une rapide évolution. L'évaluation des politiques publiques se distingue selon la nature de la politique examinée comme celle des transports qui possède un caractère de complémentarité dans l'attribution des compétences entre les différentes autorités en charge d'élaborer et de mettre en œuvre cette politique.

Au niveau européen, si cette politique de transport urbain n'est pas incluse dans les compétences de l'union européenne, cette dernière s'investit de plus en plus dans la définition de cette politique urbaine pour parvenir à une meilleure mobilité plus soutenable dans et autour des villes. Après une analyse du contenu des plans de déplacements urbains nous montrons les pratiques en matière de leur évaluation et particulièrement leur évaluation environnementale. Se pose alors la question de la gouvernance à mettre en œuvre pour en assurer leur évaluation globale.

Références

Bloy, E., Bonnafous, A., Cusset, M., Gérardin, B., (1977) « *Évaluer la politique des transports* », éd. Economica, 102 p.

CCE (2001), Livre blanc : « La politique européenne des transports à l'horizon 2010: l'heure des choix » COM(2001) 370 final

CCE (2005), « Thematic strategy on the urban environment », COM (2005) 718 final.

CCE, (2006), « Pour une Europe en mouvement - Mobilité durable pour notre continent », Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur l'examen à mi-parcours du livre blanc sur les transports publié en 2001 COM(2006) 314 final 39 p.

CCE, (2007), Livre vert : « vers une nouvelle culture de la mobilité urbaine », COM(2007) 551 final, septembre, 26 p.

CCE, (Commission des Communautés Européennes), (1992), Livre blanc: « Le développement futur de la politique commune des transports », COM(92) 494.

CEE, règlement N° 2081/93 décision du Conseil du 20 juillet 1993 portant obligation d'évaluer les programmes communautaires.

CERTU, CETE de Lyon, (2011) « Évaluation environnementale des plans de déplacements urbains : Analyse des premières pratiques et préconisations », juin, 241 p.

Circulaire du Premier Ministre du 25 août 2000 relative à la mise en œuvre de l'évaluation dans les procédures contractuelles (contrat de plan – contrats de ville et d'agglomération – contrats de pays – contrats conclus avec les parcs naturels régionaux pour la période 2000 - 2006. (NOR : PRMX0004319C)

CSE, Conseil Scientifique de l'Évaluation, (1996), «Le petit guide de l'évaluation des politiques publiques », La Documentation Française.

Décret N° 90-82 du 22 janvier 1990 relatif à l'évaluation des politiques publiques (NOR : PRMX8900173D).

Décret N°98-1048 du 18 novembre 1998 relatif à l'évaluation des politiques publiques (NOR : FPPX9800123D).

Dupont Ariane, Hivert Laurent, Merle Nicolas, Quetelard Bernard, (2006) « Diagnostic Environnemental de la Mobilité 1987/1998/2006 de la Communauté urbaine de Lille » rapport pour la Communauté urbaine de Lille, 150 p.

Faivre d'Arcier, B., (1998) « Évaluation des politiques de Transport et préférences individuelles. Dossier de synthèse des travaux pour l'habilitation à la direction de recherche », Université de Lyon, janvier, 98p.

GREZIL Ghislaine, (2008), « À qui et à quoi servent les évaluations de politiques publiques ? », *Pouvoirs locaux* N°76 1/2008, pp. 27-32.

Heddebaut Odile, Grezil Ghislaine, Casthelain Franck, (2005), « L'évaluation au service de la stratégie ? L'exemple des transports urbains régionaux », Actes des IV^{èmes} Journées Françaises de l'Évaluation (SFE), 3-4 et 5 juin 2002, pp145-164.

Heddebaut Odile, Grezil Ghislaine, Delaval Christine, Picot Catherine, Bour-Desprez Barbara, Malé Jean-Michel (2002) « La définition des « périmètres d'application des politiques publiques » et les problèmes liés à leur juxtaposition et/ou emboîtement dans l'évaluation territorialisée des politiques. » p.55-89, in Baslé Maurice, Dupuis Jérôme Le Guyader Sylviane (éd), Évaluation, Action publique territoriale et collectivités, L'Harmattan, collection Logiques Politiques, 339 p.

Heddebaut, O., Joignaux, G., (1994) « L'évaluation environnementale des infrastructures de transport : des pratiques difficiles à mettre en œuvre », in "*L'aménagement face au défi de l'environnement*", ADICUEER, Maison des Sciences de la Ville et CESA, Université de Tours, pp. 137-159.

Heddebaut, Odile, (2009), « L'évaluation d'une politique locale de transport rejoint les questionnements européens sur la politique de mobilité durable », pp. 105-114, in Fouquet Annie et Méasson Ludovic (éd), *L'évaluation des politiques publiques en Europe : Cultures et Futurs*, L'Harmattan, Société Française de l'Évaluation, 442p.

Jean-Michel Fourniau, (2010), « Débat public et rapport à l'action autour du VRAL : L'évaluation entre utilité acceptabilité et faisabilité des décisions transport. Constats dans les arènes de débat ; des décalages de logique et de représentation source d'incompatibilité » PP ;190-195. in Chanel Olivier et Faburel Guillaume, (dir) (2010) *L'environnement dans la décision publique. Refonder l'évaluation socio-économique pour des politiques de transport plus durables*, Economica, collection Méthodes et approches, 230 p.

Le Bouler, Stéphane, (2004) « Questions à Stéphane Le Bouler sur l'évaluation des politiques publiques », entretien avec La Documentation Française, août.

Loi N :82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs LOTI

Loi N° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU)(NOR : EQUX9900145L)

Loi N° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées.

Loi N°2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (NOR : DEVX0811607L)

Loi N°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (NOR: DEVX0822225L)

Nioche, Jean-Pierre., Poinard, Robert, (1984) « *L'évaluation des politiques publiques* », Economica.

Offner Jean-Marc, (2002), « Plans de déplacements urbains : bilan controversé », *Pouvoirs locaux* n°53, juin 2002, pp. 47-49

Richer Cyprien, Hasiak Sophie, Jouve Nicolas (2011) « Les syndicats mixtes de transport de la loi SRU : un outil pour la gouvernance inter territoriale des mobilités ? », *Flux* n°83, janvier-mars PP.51-67

Ries Roland, (2003), « les transports publics urbains », rapport de la Cour des Comptes au Président de la République, avril, 147 p.

Thoenig, J.C., (1985) « L'analyse des politiques publiques », in *Traité de Science Politique*, M. Grawitz et J. Leca, Vol 4, P.U.F.

Viveret Patrick, (1989) « L'évaluation des politiques et des actions publiques », La Documentation Française.

Vollet Dominique, Hadjab Farid, (2008), Manuel de l'évaluation des politiques publiques, Editions Quac.