

OFFICE FEDERAL DU DEVELOPPEMENT TERRITORIAL

ÉVALUATION DE LA DURABILITE DU PLAN SECTORIEL DES TRANSPORTS, PARTIE PROGRAMME RAPPORT FINAL



INFRAS

Rapport établi à la demande de l'Office fédéral du développement territorial

Zurich, le 15 August 2006

Thomas von Stokar, Myriam Steinemann, Markus Maibach, INFRAS
René Neuenschwander, ECOPLAN

ECOPLAN

FORSCHUNG UND BERATUNG
IN WIRTSCHAFT UND POLITIK

THUNSTRASSE 22
CH-3005 BERN
t +41 31 356 61 61
f +41 31 356 61 60
BERN@ECOPLAN

POSTFACH
CH-6460 ALTDORF

WWW.ECOPLAN.CH

INFRAS

GERECHTIGKEITSGASSE 20
POSTFACH
CH-8039 ZÜRICH
t +41 1 205 95 95
f +41 1 205 95 99
ZUERICH@INFRAS.CH

MÜHLEMATTSTRASSE 45
CH-3007 BERN

WWW.INFRAS.CH

Éditeur

Office fédéral du développement territorial (ARE)
Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC)

Auteurs

Thomas von Stokar, INFRAS, Zurich (direction du projet)
Myriam Steinemann, INFRAS, Zurich
Markus Maibach, INFRAS, Zurich
René Neuenschwander, ECOPLAN, Berne

Groupe de suivi

Daniel Wachter, Office fédéral du développement territorial (ARE)
Michel Matthey, Office fédéral du développement territorial (ARE)
Pietro Cattaneo, Office fédéral du développement territorial (ARE)
Helmut Schad, Office fédéral du développement territorial (ARE)
Nikolaus Hilty, Office fédéral de l'environnement (OFEV)

Mode de citation

INFRAS/ECOPLAN 2006 : Évaluation de la durabilité du plan sectoriel des transports, partie programme. Rapport final. Expertise faite sur mandat de l'Office fédéral du développement territorial, Zurich, Berne.

Le contenu du rapport reflète l'avis des auteurs. Des divergences par rapport aux convictions de l'éditeur sont possibles.

RESUME

EVALUATION DU PLAN SECTORIEL DES TRANSPORTS, PARTIE PROGRAMME

Les objectifs du développement durable, tels que les a définis le Conseil fédéral dans sa Stratégie 2002 pour le développement durable, constituent un des principes directeurs de la partie programme du Plan sectoriel des transports. Afin de vérifier sa conformité aux objectifs du développement durable, le Plan sectoriel a été soumis à une évaluation permanente de la durabilité dont le but était de déceler les éventuels déséquilibres et déficits entre les trois dimensions environnement, société et économie, et de montrer des possibilités d'optimisation. L'Office fédéral du développement territorial (ARE) a confié l'évaluation à une équipe de projet externe. Étant donné qu'elle avait pour but d'optimiser le Plan sectoriel au regard des exigences du développement durable, l'évaluation a commencé tôt et s'est déroulée parallèlement à la conception du Plan sectoriel des transports. Elle a porté sur les cinq versions successives de la partie programme du Plan sectoriel des transports, présentées entre août 2004 et avril 2006. Le présent rapport est une évaluation de la version du 26 avril 2006. Son propos se concentre sur les parties du programme contenant des éléments ayant valeur obligatoire pour les autorités, soit les objectifs de la politique des infrastructures de transport (chap. 3), les stratégies de développement (chap. 4), l'attribution des réseaux (chap. 5), les principes d'action et les priorités dans les régions (chap. 6) et les modalités de mise en œuvre (chap. 7).

Une méthode d'évaluation conforme à la conception générale de l'ARE

Pour l'essentiel, l'évaluation de la durabilité du Plan sectoriel des transports, partie programme, est conforme à la méthode préconisée par la conception générale de l'ARE pour l'évaluation de la durabilité, à savoir : analyse de la pertinence, analyse des effets, évaluation et optimisation (ARE 2004a). La Stratégie 2002 du Conseil fédéral pour le développement durable constitue la base normative.

L'évaluation porte avant tout sur les objectifs, les principes, les priorités et les directives pour la mise en œuvre du Plan sectoriel des transports, partie programme. L'analyse des effets, des conflits et de la cohérence constitue l'élément central de l'évaluation.

Les objectifs de la politique des infrastructures de transport se réfèrent explicitement à la stratégie pour le développement durable

Les objectifs stratégiques de la politique des infrastructures de transport tiennent explicitement compte des exigences de durabilité. Les objectifs et les critères du programme se réfèrent de manière cohérente aux objectifs du développement durable et, se fondant sur eux, aux buts de la politique de l'organisation du territoire et de la politique des transports. Au niveau des objectifs, la cohérence avec la Stratégie 2002 pour le développement durable est assurée. Cette cohérence du cadre normatif est un des points forts du Plan sectoriel. En outre, du point de vue de l'exigence de durabilité, la prise en compte des objectifs du développement territorial est particulièrement judicieuse en raison des fortes interactions et interdépendances entre la politique de l'organisation du territoire et la politique des transports.

Les stratégies de développement : améliorations dans toutes les dimensions de la durabilité, mais parfois peu concrètes

Les stratégies de développement se réfèrent de manière appropriée aux trois dimensions du développement durable et à tous les objectifs de la politique des infrastructures de transport. L'examen des effets des différentes stratégies sous l'angle des dimensions du développement durable montre que, pour une bonne part, les principes stratégiques sont correctement optimisés. Il y a cependant des conflits quant aux objectifs au sein même de certaines stratégies de développement et entre les différentes stratégies, en particulier entre :

- › la garantie de la fonctionnalité de l'infrastructure, notamment par l'extension de la capacité, et l'augmentation du trafic ainsi occasionnée, avec ses effets sur l'environnement et la santé,
- › le délestage des agglomérations surchargées d'une part et le surcroît de trafic et l'accélération du mitage que cela risque d'entraîner à leur périphérie d'autre part,
- › l'objectif de rentabilité d'usage des infrastructures et la garantie d'une desserte de base dans toutes les régions du pays.

Le Plan sectoriel n'aborde pas ces conflits entre les stratégies. Dans ce chapitre comme dans d'autres, cette lacune mérite particulièrement d'être comblée en ce qui concerne le rapport au développement territorial. En revanche, quant aux stratégies de développement elles-mêmes, le Plan sectoriel fournit des éléments intéressants et utiles qui apportent des

améliorations dans toutes les dimensions de la durabilité par rapport à un développement conçu sans Plan sectoriel des transports :

- › L'objectif visant à encourager la complémentarité des modes de transport implique que soient soigneusement pesés les avantages et les inconvénients des différents modes de transport dans le contexte global des trois dimensions de la durabilité. Cette appréciation correspond à un élément clef du développement durable.
- › La recherche de solutions intermodales et le souci d'éviter les extensions parallèles témoignent de la perspective globale envisagée par le Plan sectoriel.
- › Les exigences relatives à l'extension des infrastructures de transport et à l'accroissement des capacités sont formulées clairement. Le Plan sectoriel privilégie le bon fonctionnement et l'utilisation rationnelle des infrastructures existantes plutôt que la construction de nouvelles infrastructures, ce qui est judicieux du point de vue du développement durable. Le Plan sectoriel précise en outre que les extensions d'infrastructure ne doivent pas favoriser les tendances négatives au mitage.
- › Pour le trafic d'agglomération, le Plan sectoriel mise sur le délestage des espaces urbains en y réduisant le trafic à longue distance, sur le frein au mitage et sur une gestion visant à une meilleure maîtrise des transports et de leurs infrastructures. Du point de vue du développement durable, ces principes vont dans la bonne direction et sont déjà utiles. Mais au vu des problèmes actuels, ils devraient aller encore plus loin. Il serait notamment judicieux de se tourner explicitement, dans les agglomérations, vers des formes de mobilité acceptables des points de vue social et environnemental.
- › Le choix de la priorité pour l'espace rural (maintien de la qualité de la desserte plutôt que son extension) est judicieux au vu de l'intensité généralement assez faible du problème, par comparaison avec la situation dans les agglomérations.
- › Du fait de son effet positif sur toutes les dimensions constitutives de la durabilité, l'encouragement des transports non motorisés est particulièrement judicieux du point de vue de la durabilité.
- › Le renforcement de la sécurité du trafic reprend un objectif important de la dimension sociale de la durabilité. Mais le Plan ne fait pas apparaître assez clairement par quelles mesures concrètes (sur les infrastructures) il entend y parvenir. De plus, l'accent est mis exclusivement sur la sécurité, alors que du point de vue de la durabilité, il serait nécessaire de traiter la question plus générale de la santé et du bien-être de la population.
- › Les principes de la stratégie visant à alléger la charge pour l'environnement et la consommation d'énergie sont judicieux, en particulier l'objectif, dans l'organisation du

territoire, d'un usage parcimonieux du sol, ainsi que la création d'espaces à faible trafic. Mais il n'y a ici aucune référence aux principes du transfert des transports individuels motorisés vers les transports publics ni à la mise en œuvre des mécanismes de marché.

L'attribution des réseaux n'a pas d'effets clairs sur les dimensions constitutives de la durabilité

La question de l'attribution des réseaux peut être d'une grande importance pour le développement durable, parce qu'elle est liée à des incitations financières et indirectement à la définition de priorités politiques. Mais les effets de l'attribution des réseaux ne sont pas connus ou alors pas clairs. La répartition entre réseau de base et réseau complémentaire, avec la définition des compétences qu'elle entraîne, est susceptible de contribuer à une meilleure appréciation des coûts et de l'utilité des projets et par conséquent à une organisation plus rationnelle des infrastructures de transport. Mais l'attribution des réseaux crée aussi une tension entre l'objectif de rationalité dans l'engagement des moyens et les critères écologiques et sociaux. Dans le trafic ferroviaire en particulier, les nouvelles dispositions sur les compétences et sur le financement risquent d'accroître la pression financière sur les cantons, ce qui pourrait être préjudiciable aux transports publics et à la desserte de base. Il est nécessaire ici de procéder à une pondération minutieuse entre les différentes dimensions constitutives de la durabilité.

Principes et priorités d'action dans les régions : l'accent est mis sur la fonctionnalité

Le Plan sectoriel définit pour différentes régions de Suisse des principes et des priorités d'action qui partout se concentrent sur l'encouragement à la complémentarité des modes de transport, sur la garantie de la fonctionnalité et sur la maîtrise du trafic d'agglomération. Les principes des conceptions intermodales et des considérations sur les corridors et les nœuds sont des éléments positifs. En revanche, la réduction de la charge sur l'environnement, l'encouragement des transports non motorisés et l'amélioration de la sécurité du trafic ne sont traités que de manière générale ou ne le sont pas du tout. Ces aspects, en l'absence de garanties quant à leur concrétisation dans les conceptions thématiques et régionales prévues, et s'ils ne débouchent pas sur des projets, risquent d'être négligés lors de la mise en œuvre. De même, la question de la rentabilité économique du système des transports dans son ensemble est trop peu abordée. Le Plan sectoriel n'explique pas assez comment il entend fixer les priorités, eu égard au cadre imposé par la politique financière, et garantir une rationalité économique globale.

Modalités de mise en œuvre : le Plan définit des principes importants

C'est finalement dans sa mise en œuvre concrète que la politique proposée pour les infrastructures de transport fera la preuve de sa durabilité. Il faut en particulier relever comme points positifs les considérations intermodales dans les conceptions sur l'organisation du territoire. Ces considérations sont une condition de la prise en compte des directives du programme dans la suite de la mise en œuvre. Mais ici comme dans les autres chapitres du Plan sectoriel, l'appréciation globale des interactions entre le développement des transports et le développement de l'urbanisation n'est pas assez approfondie.

Le principe demandant que la planification de la concrétisation soit désormais accompagnée d'une évaluation de la durabilité, d'un contrôle de la mise en œuvre et d'un examen de l'efficacité est judicieux et indispensable du point de vue de la durabilité. Quant à savoir si les principes énoncés dans le Plan sectoriel et positifs du point de vue de la durabilité seront appliqués, cela dépendra de la mise sur pied de mécanismes institutionnels permettant une mise en œuvre cohérente du Plan sectoriel dans la suite des opérations. La priorité doit être accordée aux dispositions sur la coordination de la planification intermodale, aux évaluations subséquentes de la durabilité, au contrôle de la mise en œuvre et à l'examen de l'efficacité.

Appréciation générale et recommandations

Le Plan sectoriel prend en compte les trois dimensions de la durabilité d'une manière appropriée pour le domaine politique concerné. Les principes et les objectifs définis vont dans la bonne direction et apportent des améliorations substantielles par rapport à un développement sans Plan sectoriel. Le Plan sectoriel est encore perfectible notamment dans les domaines de la protection du climat, du frein à l'urbanisation et du budget de l'État, étant donné l'importance de ces domaines pour le développement durable. Ils méritent d'autant plus d'attention que ne sont pas respectées les exigences minimales du développement durable telles que les définit la conception du « développement durable faible Plus », qui sert de fondement à la Stratégie 2002 du Conseil fédéral pour le développement durable. Il s'agit là d'évolutions difficilement ou aucunement réversibles, dont les effets affecteront surtout les générations à venir et qui offrent peu de possibilités de correction. Dans sa Stratégie 2002 pour le développement durable, le Conseil fédéral a donc rangé parmi les priorités la protection du climat, le frein à l'urbanisation et l'équilibre budgétaire à long terme, et formulé des objectifs dont certains sont quantitatifs et très concrets (« société à 2000 watts », stabilisation de la surface bâtie à 400 m² par habitant).

Par rapport à l'évolution extrapolée sans Plan sectoriel, celui-ci n'apporte de dégradations dans aucun des trois domaines, certes, mais tout au mieux de légers progrès. Or du point de vue du développement durable et en considération des problèmes qui se posent et des objectifs clairement formulés par le Conseil fédéral, l'accent devrait être plus nettement mis sur ces points. De même, dans le domaine de la santé de la population, le Plan sectoriel apporte bien quelques améliorations, mais même à long terme, les atteintes atmosphériques et sonores restent encore situées au-dessus du seuil de nuisance pour la santé.

L'application des points positifs du Plan sectoriel dépendra de la suite de sa mise en œuvre. Du point de vue de la durabilité, il convient de souligner les aspects suivants :

- › La vision d'ensemble sur l'espace et les transports doit être renforcée à tous les niveaux et en particulier lors de la mise en œuvre. Il doit être possible de réduire les effets négatifs sur l'évolution du milieu bâti par des mesures appropriées dans les conceptions thématiques et spatiales, par des conventions avec les cantons ou par des exigences explicites quant aux projets d'agglomération.
- › Les domaines transversaux tels que la santé, la qualité de la vie dans les aires bâties et l'environnement devraient être l'objet d'une plus grande attention. Il y a lieu ici aussi d'inclure des mesures de concrétisation dans les concepts prévus et de définir des exigences spécifiques, par exemple quant aux projets d'agglomération.
- › Il faut tenir compte des conflits d'objectifs entre les trois dimensions constitutives de la durabilité. Ils doivent être traités explicitement et présentés ouvertement dans la planification à venir.
- › Il faut présenter en toute transparence les conséquences financières du Plan sectoriel et l'échelonnement des priorités nécessité par la modicité des moyens à disposition. Il faut également prendre en compte les coûts économiques et écologiques induits par l'extension des infrastructures de transport, notamment les coûts environnementaux et les coûts de desserte.
- › Dans la mise en œuvre du Plan sectoriel, il faut veiller à ce que soit toujours considéré l'ensemble des modes de transport et à ce que soient prises en compte les interactions entre développement des transports et développement du milieu bâti. C'est le seul moyen d'aborder correctement les problèmes les plus graves, à savoir les effets des infrastructures de transport sur le développement du milieu bâti, sur la consommation d'énergie, sur les nuisances sonores et sur les émissions polluantes.

- › Des dispositions institutionnelles doivent être prises pour la planification subséquente entre les offices fédéraux de même qu'entre la Confédération et les cantons, de manière à assurer une bonne cohérence dans la mise en œuvre du Plan sectoriel. Les évaluations de la durabilité dans les prochaines étapes de planification, le contrôle d'exécution et l'examen de l'efficacité ont une grande importance à cet égard.

ENSEIGNEMENTS A TIRER POUR LA METHODE D'ÉVALUATION DE LA DURABILITE

Le Plan sectoriel des transports a été le premier projet soumis à une évaluation entièrement basée sur la Conception générale de l'évaluation de la durabilité (ARE 2004a). Le processus a été engagé tôt et s'est déroulé sur une période de deux ans, durant laquelle cinq évaluations ont été effectuées puis communiquées aux auteurs du Plan sectoriel. Les enseignements suivants ont été recueillis et peuvent présenter un intérêt pour d'autres évaluations de la durabilité :

- › Il est possible et bénéfique d'aligner l'évaluation sur le processus de projet. L'expérience faite ici a montré qu'une évaluation de la durabilité peut s'insérer dans la démarche d'élaboration d'un projet complexe. Elle contribue ainsi à la sensibilisation des auteurs aux conflits d'objectifs entre les trois dimensions constitutives de la durabilité et permet de prendre à temps des mesures d'optimisation du projet.
- › L'évaluation en cours de processus et l'évaluation finale se distinguent par leurs destinataires et par la nature de l'appréciation portée. En cours de processus, il s'agit surtout d'indiquer les effets, les conflits d'objectifs et les possibilités d'optimisation du projet, tandis qu'un rapport final d'évaluation doit présenter une appréciation motivée, transparente et compréhensible dans le contexte d'un processus politique. Dans le premier cas, l'évaluation peut être rattachée au niveau du traitement des dossiers, alors que pour un rapport publié accompagnant un projet, le suivi doit s'effectuer à un niveau supérieur de l'administration. Une évaluation de la durabilité peut couvrir les deux cas de figure. L'efficacité exige que dans la première phase, les observations de l'évaluation soient transmises de manière directe et sans longues formalités. Pour l'évaluation finale, il convient de choisir le moment propice et la version à soumettre à évaluation. Pour être judicieuse, l'évaluation finale devrait généralement porter sur une version destinée ensuite à une large consultation politique.

- › L'évaluation de la durabilité contribue à améliorer le projet. Le Plan sectoriel a peu à peu aidé à la prise en compte des trois dimensions constitutives de la durabilité. Les contradictions, les lacunes et les éléments insuffisamment mûris ont pu être éliminés. Mais les coupes opérées vers la fin des travaux ont aussi fait disparaître une série d'aspects positifs.
- › La conception cadre de l'évaluation doit être utilisée avec souplesse et adaptée à la fonction, au niveau d'approfondissement et à la nature du projet.
- › Le niveau de l'évaluation et son degré d'approfondissement doivent être définis de cas en cas. Il y a lieu d'apprécier à chaque fois à quel niveau l'évaluation doit s'opérer (p. ex. au niveau des objectifs d'ordre supérieur ou des mesures individuelles), en fonction de la nature du projet et des objectifs de l'évaluation. L'évaluation devrait comprendre une synthèse générale dans tous les cas.
- › Le canevas méthodologique de l'évaluation de la durabilité doit être soigneusement tracé dès le début des travaux. Une attention particulière doit être accordée à la définition de l'évolution de référence et des limites du système. À quoi les effets du projet seront-ils comparés ? À une situation initiale ou à un scénario de référence ? Comment ce scénario est-il défini ? À quel espace les effets du projet se réfèrent-ils ?
- › La confrontation de différentes solutions facilite grandement l'évaluation de la durabilité en mettant en lumière les conflits entre ces solutions, leurs avantages et leurs inconvénients, et en permettant de les apprécier sous l'angle du développement durable.
- › Dans l'appréciation des effets, il est souhaitable d'envisager pour commencer un point de vue aussi large que possible. Cela peut se faire à l'aide d'une série de critères servant de canevas de réflexion pour l'examen des dimensions constitutives de la durabilité.
- › Selon l'objet traité, l'évaluation exige des personnes chargées du dossier un haut niveau de compétence technique et une grande souplesse dans l'organisation temporelle et dans la méthode de travail. Les solides connaissances requises portent d'une part sur les aspects techniques de l'objet de l'évaluation et d'autre part sur les effets possibles dans différents domaines, sur la notion générale de développement durable et sur la méthodologie d'évaluation de la durabilité.
- › L'étroite collaboration entre experts et généralistes, par-delà les limites des politiques sectorielles, est un des facteurs essentiels de la réussite d'une évaluation de la durabilité. Cette collaboration peut avoir lieu au sein d'un office fédéral, entre services ou offices fédéraux ou avec des mandataires externes.

- › Pour ce qui concerne l'exigence de maintenir la dépense dans un certain cadre et de se concentrer sur les éléments essentiels, il faut savoir qu'une évaluation en cours de projet avec procédures itératives génère plusieurs « boucles de rétroaction » qui sont très utiles au projet mais aussi coûteuses. Dans les prochains essais d'évaluation de la durabilité, il serait indiqué d'envisager des possibilités de simplification de la méthodologie en fonction du niveau d'action, par exemple en se concentrant sur les éléments essentiels.