

Saisine Plan de déplacements urbains

29 avr 09

Contribution de Bernard FRITSCH

À propos des questions évaluatives

Dans le cadre de la démarche de révision du PDU, Nantes Métropole sollicite l'avis du Conseil de développement et lui demande en particulier de lui transmettre des questions évaluatives. L'expression offre, comme le relève très justement le document de travail préparé pour la réunion du 29 avril 2009, une marge d'interprétation assez large. En témoignent d'ailleurs les nombreuses et riches contributions rédigées par les membres du Conseil. On l'entendra pour notre part au sens de questions auxquelles il serait souhaitable que soient apportés des éléments de réponse pour pouvoir, (i) d'une part raisonnablement tenter de conduire une évaluation, soit rétrospective, *ex post*, pour le PDU 2000-2010, soit *ex ante* en ce qui concerne le prochain ; et (ii) faire œuvre de pédagogie citoyenne dans un domaine où l'écart entre les représentations les plus communes et les réalités est très grand.

Certes, évaluer, c'est-à-dire donner une valeur ou en d'autres termes porter un jugement, est un exercice difficile, en particulier en ce qui concerne les politiques publiques, et plus encore en ce qui concerne les politiques de transport et de déplacement. Celles-ci sont confrontées à des enjeux importants et interdépendants, sur le plan environnemental, économique et social pour reprendre le triptyque du développement durable. Elles revêtent aussi une dimension financière qui conditionne très largement leur « soutenabilité », ne serait-ce qu'en termes de finances publiques. La mobilité est en outre extrêmement différenciée et dépend de facteurs très divers, non seulement géographiques (organisation de l'espace local et régional) mais aussi a-spatiaux (structure par âge, niveau de revenus, modes de vie...), sur lesquels les politiques locales ne peuvent que très inégalement peser.

Il n'est alors pas aisé d'identifier, de repérer, d'isoler les effets des mesures mises en œuvre dans le cadre des Plans de Déplacements Urbains. A preuve, des équipes de recherche de l'université de Nantes et des Grandes Ecoles (Mines, Centrale), épaulées par des organismes à caractère technique et scientifique (LCPC, Air Pays-de-la-Loire...), vont dans le cadre d'un programme financé par l'Agence Nationale de la Recherche, avoir besoin de trois ans pour élaborer une méthodologie d'évaluation des effets environnementaux des PDU et de leurs implications socio-économiques, implications relatives notamment à la satisfaction environnementale et à la valorisation du patrimoine des ménages. Une aide de l'ordre du million d'euros leur est octroyée pour ce faire.

L'effort engagé par les services de Nantes Métropole est bien sûr beaucoup plus modeste dans les moyens mobilisés et le calendrier de la démarche est particulièrement serré : évaluation rétrospective à l'horizon de

l'automne 2009, conception du prochain document en 2010 et validation de ce nouveau PDU au printemps 2011. Cela renforce l'impératif d'aller rapidement à l'essentiel en s'interrogeant sur le bilan des réalisations, la cohérence, l'efficacité et l'efficience de la politique engagée, puis de conduire une réflexion prospective sur le moyen terme et long terme, puisque c'est à ces échelles de temps que sera pensé le prochain PDU.

Compte tenu du format retenu par Nantes Métropole pour cette démarche évaluative, on lui soumet ci-dessous quelques questions et remarques sur le PDU 2000-2010, à propos desquelles elle pourrait certainement et à peu de frais apporter des éclaircissements qui seront utiles à l'exercice de réflexion collective qu'appellera la préparation du nouveau PDU.

1) Quelles leçons tirer de l'évaluation pragmatique par les services de Nantes Métropole ?

L'évaluation du PDU 2000-2010 peut d'abord être menée de façon pragmatique. Elle revient alors à regarder dans quelle mesure les actions envisagées à son orée ont été menées à leur terme. M. Retière a ainsi rappelé lors d'une dernière séance de la délégation « Territoires de vie quotidienne » que la plupart de ces actions (36 sur 42) avaient bien été engagées. Néanmoins, si cette première approche comptable amène à dresser un tableau qui semble plutôt satisfaisant, on fera remarquer que toutes les actions envisagées n'ont quand même pas été réalisées : si par exemple existe un observatoire chargé du suivi du PDU, son activité est pour le moins restée confidentielle et d'évaluation à mi-parcours il n'y a point eu. Certaines actions ont peut-être été engagées avec retard. D'autres n'ont peut-être pas eu l'ampleur escomptée. D'autres encore ont probablement dépassé les objectifs initialement prévus, tandis que certaines enfin ont pu s'avérer plus ou moins onéreuses qu'attendu. Le bilan dressé par l'ANDE dans sa contribution à la réflexion du Conseil laisse ainsi clairement entendre, que dès lors que l'on rentre dans le détail des 42 actions, le bilan devient beaucoup plus nuancé qu'au premier abord.

Il apparaît donc souhaitable que l'on puisse non seulement disposer du bilan/décompte des réalisations que Nantes Métropole met aimablement à disposition, mais aussi d'une confrontation des objectifs initiaux avec ces réalisations et d'une analyse des raisons pouvant expliquer les éventuels écarts observés. Ceci afin de forger une appréciation sur la manière avec laquelle la collectivité a su transcrire dans les faits les orientations qu'elle avait retenues et de juger plus aisément, par delà d'éventuels *a priori* idéologiques, bons sentiments et vœux pieux, du caractère plus ou moins ambitieux/réaliste des objectifs qu'elle s'était assignés. Un tel travail ne devrait en théorie pas poser de difficultés particulières aux services de cette grande collectivité.

2) La cohérence du PDU 2000-2010 ne prête-t-elle pas à discussion ?

La cohérence constitue habituellement un deuxième champ d'interrogation dans le cadre d'une démarche évaluative. On pense bien sûr à la cohérence entre les actions, et surtout à la cohérence entre ces actions et les objectifs poursuivis. Il s'agissait ici de « concilier ville mobile et ville durable », ce qui revient à dire de manière plus formalisée : assurer de bonnes conditions de déplacement, permettant de répondre aux attentes économiques et sociales, tout en réduisant les nuisances environnementales du transport. De bonnes conditions de déplacement signifient une vitesse moyenne, et non pas de pointe, relativement élevée – rappelons que Le Corbusier estimait déjà en 1926 que 16 km/h en voiture étaient une vitesse moyenne par trop insuffisante pour le bon développement économique de l'agglomération parisienne et que la ville des vitesses lentes n'est plus une ville mais un agglomérat de villages privés des avantages intrinsèques de l'urbanisation. La réduction des nuisances environnementales (émissions de polluants atmosphériques et de gaz à effet de serre en particulier) a pour principaux vecteurs la réduction des kilomètres parcourus en véhicules particuliers, l'amélioration de la motorisation des véhicules de transport collectif routier, la

substitution d'une propulsion électrique (tramway) à des moteurs thermiques (bus) et l'évitement des circulations automobiles pulsées (un véhicule pollue beaucoup plus à 10 km/h de vitesse moyenne qu'à 35).

Afin de juger de la cohérence du PDU, il serait alors utile de pouvoir disposer d'informations apportant des éléments de réponse à quelques questions certes difficiles. Parmi celles-ci on en évoquera quatre.

Les moyens financiers engagés par la puissance publique ont-ils été à la hauteur des ambitions et leur distribution a-t-elle été conforme à celle des priorités identifiées ?

Pour répondre à cette question, il est nécessaire de retracer les dépenses engagées dans le cadre du PDU 2000-2010 (montants et affectations), par Nantes Métropole bien sûr, mais aussi par l'ensemble des communes de l'agglomération où s'impose ce PDU. Les chiffres fournis dans le document de référence appellent en effet précisions et certainement actualisation. La production de ces informations ne devrait logiquement pas poser de difficultés.

Les grands aménagements de voirie et d'axes lourds de transports collectifs ont-ils été pleinement cohérents avec les objectifs poursuivis ?

L'aménagement de « boulevards urbains », l'établissement de lignes de transports collectifs en site propre, passent en règle générale par une réduction très nette de l'espace de circulation emprunté par les automobiles et affectent alors inévitablement leur trafic (celui de la ligne 4 de busway a ainsi entraîné une diminution très nette du nombre de véhicules particuliers empruntant la ligne de ponts). Cela est susceptible d'avoir des retombées négatives du fait (i) d'un encombrement plus prononcé des files de circulation et d'une diminution de la vitesse d'écoulement ; (ii) de reports de trafic se traduisant par des allongements d'itinéraires. Qu'en a-t-il été ? Les données dont dispose Nantes Métropole grâce à de nombreux points de comptage permanents ou temporaires, devraient permettre de clarifier ce point controversé qui prête régulièrement à discussion.

L'aménagement des parcs-relais ne favorise-t-il pas l'étalement urbain ?

Il s'agit là d'une question récurrente, qui alimente de temps en temps des échanges politiques. En théorie, en permettant à des automobilistes de se garer quasi-gratuitement en limite de zone urbaine dense ou d'agglomération et en leur assurant une liaison rapide vers le centre par tramway, busway et éventuellement tram-train, en leur évitant donc de passer du temps dans les encombrements urbains, on leur permet à budget-temps constant de parcourir davantage de kilomètres en voiture en milieu périurbain, de résider plus loin de l'agglomération ce qui contribue à alimenter l'étalement urbain, à l'accroissement des consommations énergétiques et des émissions de polluants atmosphériques. Les enquêtes menées il y a quelques années par le CETE de l'Ouest et celle que réalise, nous semble-t-il Nantes Métropole, dans les parcs-relais devraient permettre là aussi, sinon de régler la question, du moins de replacer le problème à sa juste place.

La réalisation de nouvelles infrastructures routières ne joue-t-elle pas le rôle « d'aspirateur à voitures » ?

Un des arguments systématiquement avancés à l'encontre des projets de nouvelles infrastructures routières, des franchissements de Loire notamment, ou encore à l'encontre d'aménagements routiers de capacité, est qu'ils génèrent un surcroît de trafic, nuisible sur tous les plans (environnement, conditions de déplacement routier, fréquentation des réseaux de transport collectif). Et il est vrai que lorsque, comme le disent les économistes des transports, on réduit le coût généralisé des déplacements, c'est-à-dire en termes plus simples lorsque l'on améliore les conditions de déplacement, *a priori* apparaît un trafic supplémentaire, dit induit. Cela concerne aussi bien les transports collectifs (c'est la clef d'explication de la hausse de fréquentation du réseau qui suit l'aménagement d'axes lourds) que les déplacements individuels.

Mais pour que des travaux routiers aient les importants effets d'induction que certains leur prêtent, plusieurs conditions doivent être remplies. Il faut que l'automobile dispose d'un net avantage comparatif vis-à-vis des

autres modes, qu'existe une forte demande latente jusque là non satisfaite, que les nouveaux aménagements améliorent sensiblement les conditions de déplacement. Suivant les liaisons envisagées la probabilité d'induction est alors très variable. Un franchissement routier de Loire a mi-chemin entre Nantes et Saint-Nazaire par exemple n'en aurait guère... **Qu'en est-il alors des franchissements en cours de réalisation à l'intérieur de l'anneau du périphérique ? Les incidences de ces projets en matière de trafic ont bien du être évaluées dans le cadre de la préparation des dossiers soumis à enquête publique.**

3) Le PDU 2000-2010a-t-il été pleinement efficace ?

Evaluer l'efficacité d'un programme d'actions c'est estimer dans quelle mesure les objectifs fixés ont été atteints. Ceux-ci avaient été clairement définis, Nantes Métropole souhaitant s'inscrire dans le second des trois scénarios envisagés dans le dossier de présentation du PDU 2000-2010. Ce scénario intégrait un accroissement de la part modale des transports collectifs et une modération de la progression du nombre de déplacements en véhicules particuliers.

Qu'en a-t-il été ? Il est certain que la fréquentation des réseaux de transport collectif a fortement augmenté au cours des dernières années, la SEMITAN le claironne régulièrement. Il est tout aussi certain que le nombre de déplacements individuels motorisés a aussi augmenté, ne serait-ce que parce que la population de l'agglomération et son attractivité vis-à-vis des populations rurales voisines se sont accrues (*cf* la dilatation de l'aire urbaine). **La question est de savoir de ces deux modes quel est celui pour lequel le nombre de déplacements a progressé le plus rapidement. Faute d'enquête-ménages récente (la dernière remonte à 2002) une réponse définitive ne peut être apportée à cette question. En revanche, le suivi de la fréquentation des réseaux de transports collectifs (Tan, Snct, Lila) et de la circulation routière devraient permettre d'avancer des ordres de grandeur et de se faire une idée - imparfaite mais mieux vaut cela que rien du tout - des évolutions respectives des deux types de pratique de déplacements.**

Le nombre de déplacements opérés en empruntant tel ou tel mode ne constitue pas toujours l'information la plus intéressante. On l'a dit *supra*, en ce qui concerne la dimension économique et sociale de la mobilité, la vitesse moyenne de déplacements, de porte à porte, constitue un indicateur plus pertinent. On sait en effet que la compétitivité urbaine, au sens large du terme, est fonction de son accessibilité interne, qui à configuration spatiale et économique donnée (les tissus urbains changent lentement) dépend de la performance de ses réseaux de circulation, tous modes confondus. Et de cette performance, la vitesse moyenne de déplacements est justement le meilleur indicateur. Comment-a-t-elle alors évolué ?

Sur ce plan, il est évident que l'aménagement d'axes lourds de transports collectifs et de couloirs de bus a contribué à faire augmenter celle en transports collectifs (vitesse plus élevée des rames et véhicules, fréquence accrue). Mais en ce qui concerne le reste du réseau de transport collectif routier, la réponse n'est pas évidente. La SEMITAN, opérateur pour le compte de Nantes Métropole, détient toutefois cette information. **On souhaiterait donc savoir comment ont évolué fréquences et vitesses commerciales sur ce réseau de bus « banal ».**

Pour la circulation automobile, très largement majoritaire dans l'agglomération et plus encore sur ses franges, l'affaire est plus complexe. Le sentiment qui prévaut largement est celui d'une dégradation des conditions de déplacement dont témoignent les embouteillages des heures de pointe sur bon nombre de sections, aussi bien centrales que périphériques. Mais la pointe ne représente qu'une partie de la journée, elle a tendance à s'étaler dans le temps ce qui réduit ainsi la pression exercée sur les réseaux à son apogée et sauf sur quelques axes, il est difficile de savoir si les automobilistes et leurs passagers passent sensiblement plus de temps ou non dans les encombrements. **Via les informations collectées par les stations de comptage, Nantes Métropole doit pouvoir évaluer (avec certaine une marge d'approximation bien sûr) comment**

ont évolué sur le réseau principal, non seulement les débits de véhicules, mais aussi les vitesses de circulation.

Du point de vue environnemental, l'indicateur le plus pertinent est le kilométrage parcouru par les véhicules particulier. Les habitants des couronnes périphériques par exemple, ne se déplacent en moyenne pas plus que ceux des zones centrales, mais utilisent davantage la voiture et parcourent des distances plus grandes. Ils contribuent alors pour une mobilité équivalente ou plus faible, en nombre de déplacements individuels quotidiens, à des nuisances plus importantes que celles générées par les mouvements des habitants du centre-ville. Estimer l'évolution des distances parcourues, tous modes et tous motifs confondus, nécessiterait en toute rigueur une nouvelle enquête-ménages. A défaut, on peut se rabattre sur celles qui le sont dans le cadre des migrations domicile-travail, d'autant plus qu'il s'agit des déplacements automobiles les plus ciblés par les actions visant un rééquilibrage modal. **Les travaux qu'a conduits dernièrement l'AURAN sur l'évolution de l'aire urbaine de Nantes et les premiers retours des Plans de Déplacements d'Entreprises engagés conformément au PDU et avec le soutien de la collectivité pourraient être mobilisés à cette fin.**

4) A défaut de vraiment pouvoir évaluer son efficience, on peut s'interroger sur la pertinence du PDU 2000-2010

Evaluer l'efficience des actions conduites dans le cadre du PDU suppose d'arriver à démêler dans les évolutions intervenues au cours de la période 2000-2010 en matière de mobilité, ce qui revient au PDU et ce qui relève d'autres facteurs, puis de mettre en regard les efforts consacrés à la conduite des actions avec cet effet propre. Il s'agit d'un travail lourd et coûteux, qui ne peut être réalisé dans le laps de temps imparti. Il aurait certainement été judicieux d'engager la démarche plus tôt en assurant un suivi plus poussé et problématisé du PDU. Néanmoins, les grands projets d'infrastructures de transport, tels celui du busway, font l'objet d'une évaluation multidimensionnelle (environnement, socio-économie) *ex ante*. **Il serait alors bon que Nantes Métropole rappelle et explicite les résultats des analyses coûts-avantages, dites aussi calculs économiques, de ces projets.**

Reste, dernière rubrique des démarches évaluatives, la question de la pertinence, c'est-à-dire l'adéquation aux défis à relever, du programme d'actions du PDU. Celle-ci dépend de la qualité du diagnostic réalisé en amont de la démarche et de la justesse des orientations retenues.

Sur ce point il faut bien entendu éviter de rentrer dans un débat stérile opposant circulation automobile et environnement, transports collectifs et efficacité économique, déplacements en véhicules particuliers et « doux » et plutôt poser des questions dépassionnées. L'une d'entre elles, qui bornera cette contribution, porte sur la pertinence du périmètre d'application (et de financement) du PDU. Les réseaux de l'agglomération nantaise sont de plus en plus utilisés par des ménages résidant à l'extérieur du Périmètre de Transports Urbains sur lequel s'applique le PDU. **Une part importante des circulations échappe alors aux dispositions de ce dernier et une part des utilisateurs des réseaux nantais ne contribue guère à leur financement, ce qui pose des problèmes d'optimalité des politiques de gestion et de financement des déplacements.** Il s'agit certes là d'un truisme, **mais il serait utile de savoir quelle est l'importance de ce découplage et si une extension du PTU pouvait et peut encore être sérieusement envisagée.** L'AURAN qui a réalisé l'exploitation de l'enquête-ménages de 2002 a bien publié des informations à ce sujet, mais elles sont difficilement exploitables. Un éclaircissement serait encore le bienvenu.