

Des progrès dans l'évaluation des projets de transports urbains

Émile Quinet

L'évaluation des projets a toujours constitué un des principaux sujets d'attention du Ministère de l'Équipement. La manière de l'aborder a pris un tour nouveau depuis quelques années, à la suite des réflexions d'un groupe de travail animé par Marcel Boiteux, et ces réflexions générales sont actuellement en cours d'application au cas particulier des projets urbains. Ce sont ces deux points qui vont être successivement abordés.

L'état des réflexions générales sur l'évaluation des projets.

Au début des années 1990, les méthodes d'évaluation se caractérisaient dans leur contenu par un recours étendu aux analyses multicritères, et dans leur modalité de mise en œuvre par un faible poids dans les décisions.

Le recours de plus en plus fort aux analyses multicritères est particulièrement visible quand on examine par exemple l'évolution des instructions de la Direction des Routes sur l'exécution des calculs de rentabilité routiers. La dernière en vigueur ne retenait les critères économiques usuels tels que bénéfice actualisé ou taux de rentabilité que comme des critères banaux au même titre que le coût de l'opération ou le nombre d'heures gagnées. On comprend que, dans ces conditions, le poids des calculs économiques dans les décisions se soit réduit. Le décideur se trouvait confronté à une batterie d'indicateurs sans hiérarchie, et les choix qui en résultaient étaient

marqués par l'incohérence et l'arbitraire. De fil en aiguille, on en est arrivé à des décisions comme celles des programmes d'autoroutes ou de TGV de 1992, dans lesquels se cotoyaient des opérations dont les bénéfices par franc investi variaient dans des proportions de 1 à 10.

C'est pour remédier à cette situation que s'est réuni, sous l'égide du Commissariat Général du Plan, un groupe de réflexion présidé par Marcel Boiteux. Le rapport qui en exprime les conclusions⁽¹⁾ prend le contre-pied des tendances qui s'étaient peu à peu développées.

Il rappelle les conditions d'une mise en œuvre orthodoxe des enseignements de l'analyse économique. Ainsi est recommandé l'usage d'un critère unique, bénéfique actualisé ou taux de rentabilité, le rapport préconise aussi une explication et un choix judicieux de la situation de référence à partir de laquelle est calculée la rentabilité du projet. Il met à jour les valeurs unitaires à utiliser dans les calculs de rentabilité pour les différents biens non marchands qui y apparaissent, en particulier le temps et la sécurité. Il introduit une valorisation des externalités de bruit et de pollution. Enfin, il préconise des analyses spécifiques pour les situations de sous-optimalité.

Les principes élaborés dans ce projet sont repris et déclinés dans des instructions, une pour chaque mode de transport, destinées à les traduire en termes opérationnels.

L'application au cas des projets urbains.

Des réflexions sont bien en cours pour adapter au cas des projets urbains les considérations générales qui précèdent et qui s'appliquaient essentiellement aux projets interurbains. Les calculs de rentabilité y sont beaucoup moins fréquents, et peut-être faut-il en trouver l'origine dans le fait que les décisions sont très largement décentralisées auprès des collectivités locales. Le pouvoir central n'a son mot à

méthodes

1) "Transports: pour un meilleur choix des investissements", La Documentation Française, 1995.

méthodes

dire que pour les rares voiries à niveau national (et encore, même là, les décisions et financements sont de fait partagés avec les collectivités locales) et pour l'octroi de subventions à certaines grosses opérations de transport collectif.

Un groupe de réflexion comprenant des économistes et des urbanistes s'est réuni dans ce but²⁾. Ses conclusions ont d'abord porté sur les hypothèses à la base du calcul économique traditionnel, celui qui passe par le surplus de l'usager: caractère concurrentiel des marchés, absence d'externalités et de rendements croissants. Ces hypothèses ne sont bien sûr jamais exactement remplies, de même que les droites que nous traçons sur un papier ne sont jamais rigoureusement des droites mathématiques. Mais leur distance à la réalité est plus grande en milieu urbain qu'en rase campagne. On y rencontre en effet:

- des rendements croissants et des externalités d'agglomération;
- des externalités négatives d'environnement fortes;
- des interactions fortes entre les transports, l'utilisation des sols et l'évolution des systèmes urbains, trois ensembles marqués par des effets de seuils, des non-linéarités, des irréversibilités et par des distorsions (tarifications, subventions imparfaites, biens publics gérés de façon non optimale et où, en outre, les projets ne peuvent être considérés comme marginaux);
- des effets de répartition importants.

Il y a aussi des raisons institutionnelles: le processus de décision urbain met en jeu de nombreux acteurs munis de valeurs et d'objectifs sociétaux différents, et différents d'une agglomération à une autre impliquant des priorités différentes concernant les politiques d'urbanisme et les redistributions et répartitions entre citoyens. L'évaluation doit donc être vue comme un instrument de dialogue favorisant l'éclairage du débat public, plus que comme un processus de calcul dont le résultat dicte la solution à adopter.

Le groupe en conclut que le calcul économique traditionnel doit être complété par des analyses portant sur les conséquences des projets en termes de répartition et en termes de conséquences sur le développement urbain. Pour cela il est nécessaire de développer des modèles transports-utilisation des sols, de procéder à des analyses de scénarios nourries de raisonnements économiques simples fondés sur une identification des acteurs, et de s'attacher à une

capitalisation du savoir en matière d'interaction transport-urbanisme, en portant notamment l'attention sur les valeurs foncières et leur évolution.

Les conditions pour une évaluation efficace des projets urbains.

Une meilleure connaissance des effets des transports sur l'urbanisme, voilà une condition pour une évaluation efficace des projets urbains, voilà aussi un champ à défricher d'urgence pour les chercheurs.

Mais il y en a d'autres. Par exemple un perfectionnement des modèles de trafic; ces modèles de trafic sont en effet la base de l'évaluation économique, et nos connaissances restent insuffisantes en ce domaine, comparées notamment à celles qui sont couramment répandues dans les pays étrangers.

Un autre point sur lequel il faut porter l'attention est la manipulation des études économiques urbaines. Ces études reposent sur des procédures de calcul complexes, faisant intervenir de nombreux paramètres mal connus; il est possible d'infléchir leur valeur pour orienter le résultat du calcul.

On peut envisager deux procédures pour éviter de telles manipulations:

- d'abord enserrer les calculs économiques dans des règles les plus strictes possibles réduisant les possibilités de manipulation;
- ensuite soumettre systématiquement ces études à des audits externes.

Mais de toute façon les recommandations pour l'évaluation des projets urbains devront, plus que pour les projets interurbains, tenir compte des spécificités des processus de décision qui règnent en milieu urbain, de façon à s'intégrer dans ces processus.

Émile Quinet

2) "Évaluation économique des projets de transport urbain" 1996 rapport du groupe animé par Émile Quinet.